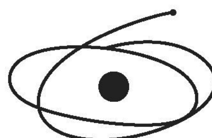
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXXIII nº 131-132 1990



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa*:* *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*



Ano XXXIII nº 131-132 Julho-Dezembro 1990

ARTIGOS

ANO XXXIII 131-132

IBRI

instituto brasileiro de relações internacionais

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL



REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

Conselho Curador:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE, HÉLIO JAGUARIBE, JOSÉ SETTE CAMARA FILHO, AUSTREGÉSILO DE ATHAYDE, JOAQUIM CAETANO GENTIL NETTO.

Conselho Consultivo:
AFONSO ARINOS DEE MELO FRANCO, ANTONIO GALOTI, LUIZ SIMÕES LOPES.

Diretor Executivo:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 - GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria :
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
IO COMUNICAÇÃO

Composição:
Waldir José

Direção e Administração
Praia de Botafogo,186 - Grupo B-213
Telefone - (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual:	Cr$ 200,00	Para o exterior:	25 US$
Número avulso:	Cr$ 100,00	Para o exterior:	14 US$
Números atrasados:	Cr$ 250,00	Earlier issues:	15 US$

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXXIII **1990/2** 131-132

SUMÁRIO

DOCUMENTOS

LIVROS E REVISTAS

ARGENTINA Y BRASIL: AJUSTE, CRECIMIENTO E INTEGRACION

Aldo Ferrer*

1. Los planes Menem y Collor

El año de 1990 constituye probablemente un hito en la evolución de las economías de Argentina y Brasil y en sus relaciones recíprocas. Este año los dos países han puesto en marcha rigurosos planes de estabilización y planteado su estrategia económica e inserción internacional en un nuevo contexto. Al mismo tiempo, los Presidentes Menem y Collor han reforzado el acercamiento económico de los dos países iniciado en las administraciones anteriores y el intercambio registra una alta tasa de crecimiento.

A comienzos de 1990 los dos gobiernos enfrentaban graves problemas, en alguna medida, semejantes. En el primer trimestre, la hiperinflación azotaba ambas economías. En marzo los precios en Argentina subían a la tasa del 20.000% anual y en Brasil a una cercana al 5.000%. La hiperinflación planteaba problemas que no podían soslayarse por más tiempo. Las tendencias de largo plazo tampoco eran favorables. El producto por habitante en Argentina cayó en 30% en la década de 1980 y en Brasil se estancó luego de un crecimiento del 200% a lo largo de un cuarto de siglo. En los años ochenta, la formación de capital cayó en Argentina del 22% al 10% del PBI y en Brasil del 20% al 17%. Consecuentemente, el desempleo, la marginalidad y las condiciones sociales se deterioraron en ambos países. La libertad de maniobra de los gobiernos para enfrentar tales dificultades está fuertemente limitada por el endeudamiento externo que en Argentina (U$S 60.000 millones) representa seis veces el valor de las exportaciones y el 80% del PBI y en Brasil (U$S 110.000 millones) tres veces las exportaciones y 1/3 del PBI. En resumen, problemas semejantes pero más agudos en Argentina que en Brasil.

A mediados de marzo, simultaneamente con la toma de posesión, el Presidente Collor lanzó un programa de estabilización y replanteo de la estrategia económica de largo plazo sin precedentes en la historia contemporánea del Brasil. En Argentina, el Presidente Menem puso en marcha en enero y marzo de 1990, pocos meses después de inaugurada su administración (julio de 1989), un programa de estabilización y planteo económico de largo plazo con importantes precedentes en la historia reciente argentina y, como en Brasil, fundado en una firme decisión política del Jefe de Estado. Las políticas adoptadas tienen algunas semejanzas. Las dos contienen reformas monetarias destinadas a absorber parte de la liquidez en manos del público. A comienzos de enero, en Argentina se convirtieron los depósitos a interés y los títulos de deuda pública del

* Profesor Titular de Política Económica. Universidad de Buenos Aires

Gobierno con títulos en dólares a diez años de plazo con amortización semestral e interés de mercado. En Brasil, se congelaron 2/3 de los activos financieros (M4) que serán reintegrados a partir de septiembre de 1991 en 12 cuotas mensuales con ajuste y una tasa de interés del 6%. Además, se convirtió, a la par, el cruzado nuevo en cruzeiros. La reforma fue mucho más amplia en Brasil que Argentina por dos motivos. *Primero*, porque el grado de monetización (M4/PBI) era en Brasil, en vísperas de la reforma equivalente al 30% y en Argentina del 10%[1]. *Segundo*, porque la conversión fue más amplia en Brasil al afectar la totalidad de los activos financieros frente a una cobertura más restringida en el caso argentino. Por otra parte, la economía argentina está mucho más dolarizada que la de Brasil.[2]

Los dos programas económicos se proponen un profundo ajuste fiscal. Conforme a las últimas estimaciones, en Argentina se pasaría de un déficit fiscal primario del 1% en 1989 a un superávit del 5,5% en 1990 y en Brasil, entre los mismos años, de un déficit del 0,3% a un superávit del 2,4%. Para estos fines ambos esquemas contienen reformas tributarias tendientes a aumentar la presión fiscal y medidas de reducción del gasto público. En ambos casos se prevé además una fuerte caída de los pagos de intereses de la deuda interna y, consecuentemente, un ajuste también profundo en el saldo operacional de las cuentas públicas[3].

El programa argentino no prevé utilizar la política de ingresos como instrumento de la política antiinflacionaria. En Brasil la decisión al respecto ha sido zigzagueante. Inicialmente el plan incluyó rigurosos controles de precios y salarios. Luego se liberaron los controles y, actualmente, el Gobierno procura formalizar un pacto económico y social con el sector privado y los gremios.

El tratamiento de la deuda externa reconoce una similitud importante y también diferencias notorias. Teniendo en cuenta que la deuda externa es actualmente casi en su totalidad pública, en ambos casos se vincula el ajuste externo a la situación fiscal. Al mismo tiempo, existen importantes diferencias. La política argentina pretende reducir la carga de la deuda externa principalmente a través de su capitalización en la privatización de empresas públicas. En Brasil el énfasis está colocado en la conversión de la deuda con la banca privada internacional en nuevos y diversos instrumentos. Estas diferencias serán destacadas en consideraciones posteriores.

Por último, la estrategia económica de largo plazo y la inserción internacional tiene también semejanzas en los dos programas. Ambos incluyen el recorte de la presencia del sector público, la libertad de los mercados y la apertura externa. Luego se verán algunas diferencias importantes en la aplicación práctica de estos criterios.

2. El corto plazo

Las drásticas medidas de ajuste adoptadas en Argentina y Brasil lograron suprimer objetivo: alejar el peligro de la hiperinflación. El mayor control de las cuentas públicas y de la oferta monetaria provocaron una drástica caída de la tasa de inflación. A corto plazo no existiría el peligro de un rebrote hiperinflacionario. Sin embargo, hacia fines de 1990, transcurridos más de un semestre desde el lanzamiento del Plan Collor y de las medidas complementarias del Plan Menem de marzo último, los dos gobiernos siguen enfrentando formidables desafíos.

La inflación continúa en niveles excesivamente altos. En los dos países el aumento mensual de precios se ubica en torno del 10% al 15% mensual, es decir, tasas anuales

entre 200% y 450%[4]. No se ha logrado siquiera recuperar las tasas anuales del orden del 30% anual que prevalecieron en ambos países desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el estallido de la crisis de los años ochenta. Dos variables macroeconómicas críticas, el tipo de cambio y la tasa de interés, registran una marcada inestabilidad. En la Argentina se ha producido una revaluación del austral cuya paridad está en los niveles históricos más altos. La tasa de interés nominal y real experimentó cambios bruscos debido a las variaciones producidas en la oferta y demanda de recursos monetarios. En los dos países prevalece una severa restricción del crédito al sector privado y tasas reales de interés muy superiores a la rentabilidad de las actividades productivas. El sector externo registra la existencia de elevados superávit comerciales. En 1990 las exportaciones argentinas ascenderían a U$S 10 mil millones y las brasileñas a U$S 32 mil millones. En Argentina las importaciones de bienes y servicios reales representan el 40% de las exportaciones y en Brasil el 60%. Se mantiene, por lo tanto, la tendencia instalada desde el estallido de la crisis de la deuda externa y el consecuente proceso de ajuste de los pagos internacionales. Por último, el nível de actividad económica marca un fuerte sesgo recisivo. En 1990 el PBI caería en 5% en Argentina y en Brasil otro tanto. La situación es más grave en el primer caso que en el segundo. En el trienio 1987-90 el PBI argentino registra una caída acumulada del orden del 15% y el brasileño se mantiene aproximadamente en los mismos niveles.

En resumen, transcurridos más de seis meses desde el lanzamiento de los planes Menen y Collor los dos gobiernos siguen enfrentando el desafío de conquistar la estabilidad de precios y reiniciar el crecimiento. El proceso de ajuste y recuperación de la actividad económica se ubica en el contexto de las ambiciosas y profundas reformas estructurales propuestas. Las decisiones que se están adoptando actualmente influirán profundamente en los modelos de desarrollo de Argentina y Brasil y en sus respectivas inserciones internacionales. Tendrán también gravitación decisiva en la integración binacional promovida por los dos gobiernos y que cuenta actualmente con un considerable respaldo de la opinión pública y los principales actores económicos y sociales de ambos países.

Corresponde ahora explorar, primero, los problemas de la estabilidad y el ajuste que enfrentan los *planes Menem y Collor y, enseguida, los dilema del crecimiento y la* integración.

3. Problemas de la estabilidad y el ajuste

3.1 Ajuste Fiscal

El ajuste fiscal es crítico para la suerte de los planes Menem y Collor. Del mismo depende la posibilidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos, derrotar la inflación y recuperar la gobernabilidad de la política económica. Es, por eso mismo, indispensable para negociar con los acreedores externos sobre bases sólidas y lograr, como pretenden ambos gobiernos, que los servicios de la deuda se limiten a la capacidad de pago del sector público.

Entre 1989 y 1990 el cambio en el saldo primario de las operaciones del sector público representa el 6% del PBI en la Argentina y el 3% en Brasil. Desde el lanzamiento de sus respectivos planes, los dos gobiernos han logrado mejorar notablemente la situación de caja. En ambos casos la situación deficitaria ha sido sustituída por un superávit de caja que se acerca a las metas trazadas respecto del superávit primario. Para tal fin, se han

realizado profundos recortes en el gasto corriente y de inversión, reducido los salarios reales del funcionariado público, postergado pagos al sector privado, vendido activos y aumentado la carga tributaria.

Sin embargo, la situación de caja es un indicador parcial e insuficiente para medir el ajuste del sector público. Para que la mejora de la posición de caja implique un cambio real sostenible en el tiempo deben cumplirse, al menos, tres condiciones.

Primero, la evolución necesaria del gasto público debe reflejar no una represión transitória del mismo sino mejoras efectivas en la organización del Estado, la adecuación de los planteles de servidores públicos a las necesidades reales del servicio y la elevación de la productividad de los recursos utilizados. En Argentina y Brasil el problema principal del gasto público es su composición no su volumen. Una comparación internacional relevante con otros países revela que la relación gasto público/PBI no es exagerada. En cambio, existe una asignación de recursos incompatible con las demandas del desarrollo social y económico. De este modo, las represiones transitorias del gasto no mejoran la asignación de recursos ni contribuyen a un ajuste fiscal sostenible en el tiempo. Por el contrario, los graves problemas existentes en la educación, la salud, la seguridad y la infraestructura se agravan con las políticas de represión del gasto corriente y la inversión pública. En la Argentina, existe desde hace varios años una desinversión neta en el Estado. La inversión pública cayó de U$S 300 dólares por habitante a principios de la década de 1970 a menos de U$S 100 en la actualidad. En Brasil la situación es menos grave pero la década perdida de los años ochenta ha deprimido también la inversión pública indispensable para el desarrollo económico y social.

Segundo, el aumento de los ingresos públicos debe vincularse a reformas del regimen tributario coherentes con la promoción del desarrollo y la equidad social y con la eliminación de la evasión tributaria. Las tarifas de los servicios públicos, operados por el Estado o por el sector privado, deben ser compatibles con el equilibrio económico y financiero de las empresas. Deben, al mismo tiempo, reflejar el impacto del cambio tecnológico mediante la mejora de la calidad y cobertura de los servicios y, en varias áreas como comunicaciones y energía, la reducción de sus precios reales. En Argentina y Brasil existe, a este respecto, una mala experiencia. Atrasos tarifarios con el consecuente deterioro de la posición económica y financiera de las empresas públicas o indexaciones de tarifas que se convierten en un mecanismo de la inflación inercial.

Tercero, el ajuste fiscal debe insertarse en un sendero de crecimiento de la producción y el empleo. La reasignación de recursos y la eliminación de los gastos improductivos inherentes a la reforma del Estado, es más difícil y probablemente imposible en condiciones de caída o estacamiento de largo plazo de la actividad económica. El aumento de los ingresos fiscales depende en gran medida, a su vez, del ingreso real de la población y de su capacidad contributiva.

Por estas razones sería erróneo suponer que la aparición de un superávit primario asentado solamente en la mejora de la posición de caja del sector público es una base sólida para la estabilid y el reinicio del crecimiento. Lo principal es, por lo tanto, la reforma profunda del Estado y sólo en este contexto el superávit primario del sector público es sostenible en el tiempo. *Producir esa reforma es indispensable para la* viabilidad de la política de estabilidad y desarrollo, en tres campos principales:

Primero, la credibilidad de la política económica y, consecuentemente, la inducción de un cambio de comportamiento de los actores económicos y sociales. Las sociedades,

argentina y brasileña, tienen una prolongada memoria colectiva de inflación. Esto ha generado mecanismos de defensa (como la indexación) y maniobras especulativas, que constituyen una amenaza permanente a la estabilidad. El desarraigo de las expectativas inflacionarias exige, por lo tanto, un esfuerzo sostenido en el tiempo de ajuste real en el sector público.

Segundo, la posición negociadora con los acreedores externos sustentada en el criterio de la capacidad de pago del sector público depende de la solidez del ajuste fiscal. Si este es sólo de caja y corto plazo, tampoco es creíble para los acreedores externos y obstaculiza el indispensable replanteo de la deuda externa y la reducción sustancial de sus servicios. Es difícil resolver el dilema confrontación o subordinación frente a los acreedores externos fuera del contexto del ajuste real del sector público. A su vez la recomposición del crédito interno es indispensable para el saneamiento de las finanzas estatales y la recuperación de la inversión pública. Esto también depende del cambio de expectativas del sector privado y, consecuentemente, de la solidez del ajuste fiscal.

Tercero, recuperar la capacidad de liderazgo del sector público para diseñar un sendero de crecimiento y cambio social consistente con la movilización de los recursos disponibles, la creatividad, el talento y la iniciativa de los actores económicos y sociales. Los graves desafíos que se confrontan exigen la presencia de un Estado fuerte y eficiente. No sería posible enfrentar el problema de la pobreza crítica o la inserción en la economía mundial con estados incapaces de poner la casa en orden y defender los intereses nacionales. Este es el desafío que confronta la construcción de la democracia en Argentina y Brasil.

La brecha entre el ajuste fiscal real necesario y el alcanzado hasta ahora por los planes Menem y Collor es todavia muy amplia. El curso de los acontecimientos es todavía incierto. El proceso recesivo y la ausencia de un sendero claro para la reactivación, aún en el caso de que la inflación alcance niveles aceptables, abren interrogantes sobre la viabilidad de un ajuste fiscal real en el mediano y largo plazo. En el campo estratégico de las cuentas públicas, el resultado de los planes Menem y Collor es aún incierto.

3.2 Deuda externa

En Argentina y Brasil la deuda externa sigue siendo un grave obstáculo al desarrollo y factor fundamental de los desequilibrios macroeconómicos prevalecientes. En el curso de la década de 1980 Argentina transfirió al exterior en concepto de servicios de la deuda externa alrededor de U$S 30 mil millones pese a lo cual la deuda creció 120% en el período. En Brasil las transferencias fueron del orden de los U$S 70 mil millones y la deuda externa aumentó más del 60%. Estas transferencias representaron el 40% de las exportaciones y del ahorro neto de la Argentina y el 30% y 15% del Brasil, respectivamente. Estos hechos contribuyen a explicar el deterioro de la formación de capital en los dos países.

El superávit del balance comercial destinado a servir la deuda externa tiene una dimensión económica y otra monetaria. La primera se refiere al hecho que genera un exceso del ingreso y el gasto respecto de los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión internos. La dimensión monetaria se vincula a la creación de dinero por el Banco Central para adquirir las divisas generadas por el superávit comercial. Como casi toda la deuda externa es pública en Argentina y Brasil, para cerrar la brecha de recursos y monetaria el Estado tiene que generar un superávit primario equivalente a las transferencias de divisas en concepto de servicios de deuda externa.

Es decir, el ajuste interno provocado por la deuda externa es esencialmente un problema de política fiscal. Esta enfrenta el enorme desafío de encontrar recursos genuinos para financiar los servicios de la deuda externa que representan entre el 20% y el 30% del gasto consolidado del sector público no financiero. Debido a su incapacidad de pagar la deuda externa sin déficit ni aumento de la deuda interna, el sector público se constituyó en un factor de expansión de la base monetária, absorción del crédito interno y aumento de la tasa de interés[5]. Esto contribuye a explicar el salto brusco de la tasa de inflación en Argentina y Brasil. La magnitud de los desequilibrios fiscales y monetarios debilitó la capacidad de los dos gobiernos de administrar la economía y los sujetaron a interminables negociaciones con los acreedores y a las condicionalidades cada vez más estrictas de los acuerdos de refinanciación. El epílogo de tamaños problemas fue el desborde hiperinflacionario que, en el curso de 1990, fue causa principal del lanzamiento de los planes Menem y Collor.

En los dos gobiernos prevalece el convencimiento de que la resolución de la crisis de la deuda es condición necesaria de la estabilidad y del crecimiento. En ambos casos se ha dado un paso importante al reconocer la íntima vinculación entre los ajustes fiscal y de balance de pagos y la necesidad de realizar un *ajuste real no inflacionario* (Ferrer, op.cit.). En las últimas cartas de intención al F.M.I.[6], los dos gobiernos se proponen generar un superávit fiscal primario suficiente para atender sus compromisos financieros. Existen, sin embargo, considerables diferencias en la estrategia de negociación de cada país con los acreedores externos.

Argentina tiene actualmente atrasos con los bancos privados del orden de U$S 5.500 millones y en 1990 está realizando pagos en concepto de amortizaciones e intereses con las entidades multilaterales de crédito y acreedores oficiales del orden de U$S 4.000 millones. A los bancos privados se les están realizando pagos de U$S 40 millones mensuales. Es decir, sobre poco más del 10% de interesses devengados de U$S 3.500 millones. En 1990, la meta de superávit fiscal primario propuesta al FMI es del 5.5% del PBI. Este monto permitiría financiar casi la totalidad de aquellos servicios, incluyendo los correspondientes a los títulos de deuda interna a diez años denominados en divisas (BONEX)[7]. La Argentina no ha definido aún una estrategia para regularizar la situación de los atrasos con los bancos privados internacionales ni la forma de refinanciamiento de la brecha entre los intereses devengados y los pagos efectivamente efectuados. La política en curso consiste en reducir en alrededor de un 25% la deuda de U$S 40 mil millones con la banca privada internacional mediante las operaciones de privatización[8] de empresas públicas de las cuales están efectivizadas hasta ahora las de la compañía de teléfonos (ENTEL) y la empresa aérea (Aerolíneas Argentinas). Independentemente de los beneficios o pérdidas que los términos de los contratos de traspaso de la propiedad de esas empresas puedan representar para la Argentina, cabe observar que la estrategia de pagar deuda externa con activos contribuye a resolver el problema fiscal pero no el de balance de pagos. Los ahorros de servicios futuros por el rescate de parte de la deuda externa tendrán como contrapartida las transferencias al exterior en concepto de utilidades y amortizaciones generados por los nuevos propietarios de las empresas transferidas. Existen indicios de que esos pagos pueden exceder a los que corresponderían a los intereses devengados por la deuda rescatada.

A mediados de octubre Brasil presentó una propuesta de solución global de la deuda con los bancos privados internacionales fundada en dos principios fundamentales. *Primero,* los servicios de la deuda se limitarán a la "capacidad de pago" del sector público. *Segundo,* el país es solvente si se cuenta con plazos suficientes para servir y cancelar la deuda. La propuesta capitaliza los atrasos (U$S 8.7 mil millones al 30-6-90) pendientes

de pago. Brasil ofrece a los acreedores pagar los atrasos mediante un préstamo puente que se incluiría en la deuda total de U$S 60 mil millones convertible conforme a tres opciones: a) bonos de cupón cero a 45 años y con tasa de interés anual de 9%; b) bonos *de reducción de intereses a 25 años con tasa de interés anual creciente hasta al décimo* año en que se estabiliza en 7%; y c) bonos de salida a 15 años con tasa de interés creciente hasta el cuarto año en que se estabiliza en 3% anual. En todos los casos los bonos son emitidos por el Gobierno del Brasil al portador y sin garantías. El programa establece un sendero de pagos hasta el año 2001 y arranca con un tope U$S 1.17 mil millones en 1991 para alcanzar U$S 9.39 mil millones en el año 2001. Dentro de estos límites, se pagarán los intereses de los bonos de reducción de intereses y salida (b y c) y el sobrante será utilizado para rescatar bonos cupón cero para los tenedores que ofrezcan el mayor desagio o, de no existir ofertas, sortear el resgate entre ellos. Si el PBI creciera más del 7% anual durante dos trimestres consecutivos y las reservas internacionales excedieran el valor de cinco meses de importaciones, el exceso de la capacidad de pago será utilizado para rescatar bonos cupón cero en licitaciones trimestrales. En 1991, los bancos recibirán también U$S 1.1 mil millones del sector privado. Además, el Gobierno seguirá pagando amortizaciones e intereses sobre la deuda con organismos multilaterales, el Club de París y otros acreedores. En 1989, esas transferencias ascendieron a U$S 6.9 mil millones y se estima que los pagos por estos conceptos más los programados para los bancos privados, ascenderán en 1991 a U$S 8.5 mil millones. Las estimaciones oficiales prevén que la capacidad de pago del sector público, es decir, el superávit primario del fisco, ascendería en 1991 al 2.5% del PBI equivalentes a U$S 10.000 millones. Con estos recursos se pagarían los servicios de la deuda pública externa e interna y se comprarían divisas para aumentar las reservas internacionales.

La propuesta brasileña no ha sido aceptada por los bancos acreedores y está siendo actualmente negociada. La posición del Gobierno ha ganado un considerable apoyo en la opinión pública y en el ámbito político. El 25-10-90 el Senado aprobó una resolución respaldando la iniciativa del Ejecutivo y endureciendo los términos de la negociación con los acreedores. El concepto de "capacidad de pago" incluye la formación de un nivel de reservas internacionales equivalentes por lo menos a cuatro meses de importaciones, *esto es, alrededor de U$S 8.000 millones. Los distintos bonos que emitiría el Gobierno* para permutar la deuda actual con la banca privada podrán ser utilizados para intervenir en las operaciones de privatización de empresas actualmente en el área pública. La iniciativa brasileña se inserta en un cuadro recesivo en 1990, de estancamiento en 1991 y de un crecimiento proyectado del PBI en 1992 del 3% hasta estabilizarse, a partir de 1994, en el 5% anual.

El problema de la deuda externa plantea mayores dificultades en la Argentina que en Brasil. El mayor peso relativo de la deuda argentina respecto del producto y las exportaciones, determinan que los servicios de la deuda sean relativamente más pesados. El ajuste es y seguirá siendo, por lo tanto, mucho más duro en Argentina que en Brasil.

De todos modos, la consistencia entre los pagos de la deuda y la estabilidad macroeconómica descansa esencialmente en el firme cumplimiento del criterio de que puede pagarse hasta el límite de la "capacidad de pago", es decir, el superávit primario del sector público[9]. Si Argentina y Brasil logran realizar un ajuste real y no inflacionario pueden mejorar sus corrientes financieras con el resto del mundo. Vale decir, reiniciar en alguna medida los créditos voluntarios de la banca privada, ampliar el crédito comercial, estimular la inversión privada directa extranjera y ampliar los recursos provenientes de

los bancos multilaterales. Pero las condiciones necesarias son poner la casa en orden, limitar los servicios de la deuda a la capacidad de pago y reiniciar el crecimiento económico.

3.3 Política monetaria

Antes del lanzamiento de las reformas de los planes Menem y Collor, los sistemas monetarios de Argentina y Brasil presentaban dos diferencias principales: el nivel de monetización y la composición de los activos financieros. A principios de marzo de 1990 la relación M4/PBI era en Argentina alrededor del 15% de la del Brasil. Considerando los activos monetarios en moneda nacional y divisas, en Argentina las tenencias de estas últimas representaban más del 90% del total y en Brasil el 20%. Estos indicadores revelaban dos hechos principales. *Primero*, mientras en Brasil la moneda nacional conserva su función de instrumento de ahorro en la Argentina esa función la cumplen las divisas. *Segundo*, como contrapartida del mayor nivel de los activos financieros en moneda nacional en Brasil el endeudamiento interno de los sectores privado y público es mucho más alto que en la Argentina.

Antes del lanzamiento de los programas Menem y Collor en los dos países la administración de la política monetaria había colapsado ante la convergencia del elevado superávit del balance comercial, la deuda externa y el déficit fiscal. Por las razones que se han visto, estos factores provocaron el crecimiento incontrolado de la oferta monetaria y, finalmente, el desborde hiperinflacionario. Mientras subsistían los problemas de fondo la política monetaria cumplía inexorablemente un papel pasivo. Los dos gobiernos resolvieron enfrentar aquellas causas de desequilibrio, ejecutar una política monetaria activa y controlar la evolución de la base y los agregados monetarios. A tales fines se propusieron vincular los pagos de la deuda externa pública al superávit primario del sector público y controlar la expansión secundaria de medios de pago.

El criterio básico implícito en los dos programas es que el crecimiento de la base y los recursos monetarios sólo es aceptable en los siguientes conceptos: aumento de las reservas internacionales, crecimiento de la demanda de dinero para transacciones en función del crecimiento de la actividad económica y aumento de la demanda de dinero para ahorro. A tales fines, la evolución de la base monetaria a través del Banco Central se controla por la programación de la compra de divisas para las reservas internacionales, la eliminación del financiamiento al sector público y la restricción del redescuento a las instituciones financieras. La expansión secundaria a través del sistema bancario se limita por medio de los encajes obligatorios del sistema y, en el caso del Brasil, operaciones de mercado abierto de la autoridad monetaria.

A partir de mayo de 1990 la reforma monetaria y el ajuste fiscal comenzaron a reflejarse en una caída de la tasa de crecimiento de la base monetaria (BM) y de los recursos monetarios (M4)[10]. Los dos gobiernos adquirieron un mayor control de la política monetaria. La monetización (M4/PBI) declinó en Brasil como consecuencia de la reforma monetaria del 35% en marzo a alrededor del 20% en la actualidad. En la Argentina se registra un aumento del coeficiente de menos del 3% en marzo al 6% en la actualidad. Este repunte está de todos modos muy lejos de los niveles históricos de monetización y refleja un componente especulativo[11] antes que un crecimiento de la demanda de dinero en concepto de medio de ahorro y transacciones.

Ninguno de los dos gobiernos ha alcanzado las estrictas metas de oferta monetaria que se han propuesto. Brasil se trazó un crecimiento de la base monetaria del 1% en el

segundo semestre de 1990 y el aumento excede ampliamente ese objetivo. En Argentina sucede otro tanto. La tasa de interés ha sido fuertemente inestable en los dos países y en Brasil, en octubre y noviembre, alcanzó niveles reales equivalentes al 100% anual. En la Argentina la demanda de crédito es muy baja y esto contribuyó a mantener las tasas reales en niveles más bajos que los brasileños. Influye además, el superávit del balance comercial no utilizado para servir la deuda externa y la entrada de capital de corto plazo para fines especulativos que fuerza al Banco Central a aumentar sus reservas internacional por encima de lo programado, con el consecuente aumento de la base y los recursos monetarios.

La viabilidad de las estrictas metas y las políticas monetarias activas que pretenden ejecutar los dos gobiernos es aún incierta. El resultado dependerá de si se alcanza o no el ajuste fiscal real lo cual incluye una solución al tema de la deuda externa. Influirá también la marcha del nivel de actividad económica porque no son alcanzables metas monetarias que impliquen una gran inestabilidad de las tasas nominales de interés y niveles reales exhorbitantes en un contexto recesivo sin perspectivas de salida. En otros términos, no es viable ninguna política monetaria desvinculada del plazo real de la producción, el empleo y el comercio exterior.

3.4 Política cambiaria

La evolución de la paridad del austral y del cruzeiro y la política cambiaria seguida por los dos gobiernos desde el lanzamiento de los planes Menem y Collor son consistentes con la experiencia histórica de los dos países. Las diferencias en las estructuras productivas y en el comportamiento de los actores económicos y sociales han influído tradicionalmente en el tipo de cambio y la competitividad internacional de las economías argentina y brasileña.

En la Argentina nunca se resolvió el conflicto exportaciones agropecuarias/desarrollo manufactureiro. Los precios relativos en la Argentina difieren de los internacionales por los bajos costos de la producción primaria fundados en la abundancia de los recursos naturales de la región pampeana y porque el insuficiente desarrollo industrial deprimió en el largo plazo el crecimiento de la productividad manufacturera. De este modo, cuando el tipo de cambio es solo suficiente para exportar cereales y carnes no alcanza para exportar manufacturas. Y cuando es consistente con la competitividad de la industria genera ingresos excedentes en la producción primaria que deben ser absorbidos por impuestos a las exportaciones o trasladarse a los precios internos deprimiendo el salario real. Recuérdese que las éxportaciones primarias argentinas están compuestas básicamente por alimentos. Por estas razones, el tipo de cambio fue siempre un factor muy conflictivo en la evolución de la economía argentina y planteó graves problemas a la administración de la política económica. Cuando el tipo de cambio fue suficiente para exportar manufacturas y existieron impuestos a las exportaciones tradicionales surgieron conflictos con los representantes del sector agropecuario. Cuando la paridad se ubicó en los niveles mínimos requeridos para viabilizar las exportaciones agropecuarias se instalaron procesos de contracción de la producción y las inversiones en la industria manufacturera. En este contexto, la paridad de la moneda argentina fluctuó fuertemente a lo largo de los años. Este conflicto redistributivo es uno de los factores que explica la inflación endémica en la Argentina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La liberación de los movimientos de capitales introducida en la reforma de 1977 y las tendencias del sistema financiero internacional, generaron factores adicionales de conflicto y nuevos desafíos a la administración de la política cambiaria en la Argentina.

En el crónico contexto inflacionario del país, en diversos períodos el tipo de cambio se devaluó muy por debajo de la tasa de interés en el mercado local. En tales condiciones, el arbitraje entre las tasas de interés vigentes en las plazas internacionales y en la Argentina, estimularon la entrada de capitales de corto plazo que deprimieron aún más la paridad de la moneda nacional. Cuando el deterioro de los pagos externos resultó insostenible cambiaron las expectativas y se generaron fugas masivas de capitales. La especulación contra el peso (o el austral) aceleraron entonces la devaluación y agudizaron la inflación.

En Brasil los problemas fueron y siguen siendo distintos. La diversificación de la estructura productiva y el fuerte poder económico y político del sector industrial, determinaron un comportamiento diferente de la paridad y de la política cambiaria. En Brasil, en el largo plazo, el tipo de cambio fue consistente con la competitividad del sector hegemónico, es decir, la industria manufacturera. De allí una mayor estabilidad en *el largo plazo de la paridad y sus menores oscilaciones en el corto, aún en presencia* también en Brasil de un crónico proceso inflacionario. El tipo de cambio nunca planteó en Brasil conflictos distributivos semejantes a los observados en la Argentina. Este comportamiento de las paridades es probablemente el principal factor explicativo del distinto ritmo de crecimiento de la producción, las inversiones y las exportaciones manufactureras de ambos países.

Sea como fuere, la crisis de la deuda externa plantea problemas adicionales. La dimensión del superávit en el balance comercial y la brecha entre los servicios de la deuda pública externa y el superávit fiscal primario, debilitó el control de las variables monetarias y multiplicó las presiones inflacionarias. Es importante observar, sin embargo, que tanto durante la fase de endeudamiento externo de los dos países en el curso de la década de los años setenta y en la crisis posterior de los ochenta, la paridad de la moneda brasileña siguió siendo compatible con la competitividad internacional del sistema productivo del país. La Argentina experimentó, en cambio, períodos de fuerte apreciación de su moneda que fueron fatales para el sector manufacturero. Cabe observar, además, que Brasil siguió tradicionalmente políticas de protección del mercado interno y de sustitución de importaciones más rigurosas que en la Argentina[12].

La experiencia registrada en 1990 desde el lanzamiento de los planes Menem y Collor no difiere de la experiencia histórica de los dos países. En ambos se han liberado las transacciones cambiarias pero en Brasil el mercado sigue segmentado en tres áreas: comercial, turismo y libre. Este último experimentó una apreciación del 50% entre principios de marzo y octubre de 1990 pero su incidencia en el sistema real, los precios relativos y la competitividad internacional de la producción brasileña es marginal. El tipo de cambio relevante es el comercial. Este experimentó una apreciación en los primeros meses del plan Collor pero, después de las devaluaciones recientes, ha recuperado los niveles registrados hace un año y se acerca a los vigentes a principios de marzo de 1990.

En la Argentina, por el contrario, la apreciación del austral es extraordinaria. Los precios internos aumentaron en 350% entre febrero y octubre de 1990 y el tipo de cambio nominal permanece prácticamente sin modificaciones. En el último año el austral se revaluó en 60% y su paridad actual sólo es comparable a la observada a fines de los años setenta. Actualmente, la paridad comienza a ser insuficiente incluso para viabilizar las exportaciones tradicionales, en particular de trigo cuyos precios internacionales han caído en los últimos meses[13]. Los productores de bienes transables internacionalmente están atrapados en un juego de pinzas con costos ascendentes en australes y precios

deprimidos por la estabilidad del tipo de cambio. Estos hechos han profundizado el receso y el proceso de desindustrialización de la economía argentina. En 1990 la producción manufacturera se encuentra a los mismos niveles absolutos de 1970. De este modo, la producción industrial por habitante ha caído en 30% en los últimos veinte años.

El comportamiento de la paridad de las monedas nacionales y las políticas cambiarias bajo los planos Menem y Collor son, por lo tanto, comprensibles en el contexto histórico. En el caso argentino, la apreciación del austral beneficia principalmente a los operadores financieros y a los acreedores externos. Los primeros por la posibilidad de arbitrar tasas de interés y obtener, actualmente, rendimientos en dólares del orden del 100% anual corriendo, claro ésto, el riesgo de cambio. Los segundos porque, en el corto plazo, el superávit primario del Tesoro expresado en dólares será tanto más alto cuanto menor es la paridad del austral. En el mediano y largo plazo el superávit primario fiscal debería disminuir como consecuencia del receso interno pero la estrategia de los acrredors respecto de sus deudores latinoamericanos es esencialmente de corto plazo. La política cambiaria constituye actualmente el punto más crítico de la estrategia del plan Menem.

3.5 Política de Ingresos

Existe en Argentina y Brasil una prolongada y frustrante experiencia con las políticas de ingresos. En general fracasaron porque no convergieron con decisiones consistentes en materia fiscal, monetaria y sector externo. Sin embargo, experiencias exitosas de estabilización como las de Israel, México y Chile revelan el empleo, en distintos contextos y con diversos instrumentos, de las políticas de ingresos. En Argentina, la decisión parece ser muy firme en el sentido de mantener el actual curso liberalizador. En Brasil, la posición es mas ambigua y no se descarta que, a partir de la iniciativa de los actores económicos y sociales, el gobierno concurra a la negociación de una política de ingresos. La presión ejercida por los sectores económicos y sociales para aliviar el efecto recesivo del ajuste fiscal y monetario, induce a pensar que el Plan Collor puede terminar incorporando la política de ingresos en su estrategia de estabilización. En la Argentina existen prejuicios muy arraigados en el sector privado, incluyendo en la industria, contra las concertaciones y las políticas de precios y salarios.

4. Las estrategias de crecimiento

Los planes Menem y Collor no pretenden sólo derrotar la inflación. Proponen, al mismo tiempo, una estrategia de crecimiento fundada en la apertura hacia el resto del mundo, la libertad en el funcionamiento de los mercados y la reducción de la presencia del Estado en el proceso económico. La aplicación práctica de estos principios está fuertemente influída por la experiencia histórica de los dos países. El plan Menem supone que una vez alcanzados los equilibrios macroeconómicos, consumado el proceso privatizador, realizada la apertura y la liberación de los mercados, la economía y las condiciones sociales mejorarán por sí solas. En el plan Collor se plantea una convergencia de la apertura, la privatización y la liberación de los mercados con una acción pública tendiente a promover la formación de capital, el cambio tecnológico y el desarrollo social. Aun cuando falta mucho por andar en los dos países en el despliegue efectivo de las estrategias propuestas, diversos indicios revelan la existencia de importantes diferencias.

En el terreno de la apertura, las metas de reducción arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias a las importaciones son más profundas en Argentina que en Brasil. Actualmente el nivel y la dispersión de la tarifa en la Argentina se ubica entre el

5% y el 24%. La cobertura de las restricciones cuantitativas ha sido reducida al 9%. Parece ser la intención del gobierno argentino alcanzar una tarifa baja y uniforme en el futuro cercano, en línea con las reformas introducidas en Chile y México. En Brasil se han eliminado las restricciones cuantitativas y se está simplificando la concesión de licencias para importación. En materia tarifas el objetivo para 1994 es reducir la máxima de 10% a 40% y la media de 35% a 20%. Subsiste en Brasil, por otra parte, la tradición restrictiva de importaciones que convirtió a su economía en una de las más cerradas y autoabastecidas. Brasil como Argentina, están replanteando el regimen de propiedad intelectual en el contexto de las fuertes presiones de los Estados Unidos y de las negociaciones de la Rueda Uruguay. Brasil está liberalizando también su política de reserva de mercado en el área informática luego de haber establecido un considerable potencial industrial y tecnológico en el sector. Tipos de cambio, aranceles, restricciones administrativas y regimenes sectoriales de promoción, revelan que la apertura de las economías brasileña y argentina siguen cursos distintos.

En relación a la presencia del sector público en el proceso económico el plan Menem continúa una tendencia previa de fuerte contracción del gasto corriente y la inversión pública y de recorte de la influencia del Estado. El gobierno argentino ha completado ya las privatizaciones de las empresas de comunicaciones y aérea, ampliado la participación privada en la explotación petrolera y está avanzando con firmeza en el proceso privatizador del resto de las empresas estatales. No existen restricciones a la participación de inversores extranjeros privados y públicos en las empresas transferidas. En este campo la estrategia es privatizar lo más rápido posible sobre la base de licitaciones caso por caso. En el plan Collor hasta ahora sólo se ha anunciado la decisión de privatizar en los próximos tres años un grupo de empresas que incluyen diez firmas en los sectores petroquímico, siderúrgico y de fertilizantes con un valor estimado de U$S 15 mil millones. Además, el gobierno está vendiendo su participación minoritaria en 16 empresas petroquímicas. En Brasil las privatizaciones se ubican dentro del "Programa Nacional de Desestatizacion" establecido por la Medida Provisoria Nº 15 adoptada por el Poder Ejecutivo el 16-03-90, es decir, al mismo tiempo del lanzamiento del Plan Collor. A diferencia del tratamiento ad-hoc caso por caso observado en el proceso argentino de privatizaciones, en Brasil se creó un andamiaje institucional para conducir el proceso que incluye una Comisión Directiva, un Fondo Nacional de Desestatización y la colocación compulsoria de "certificados de privatización" entre las entidades financieras locales para ser invertidos en las empresas privatizables. La propuesta brasileña sobre la deuda externa prevé que los diversos tipos de bonos en que se convertirá la deuda con la banca privada internacional podrán ser invertidos en empresas privatizables en las condiciones que se determinarán oportunamente. Por otra parte, la Constitución del Brasil establece restricciones a la presencia de inversores extranjeros en la explotación de petróleo y otros sectores estratégicos. En resumen, el proceso privatizador en Brasil será probablemente menos abarcativo, más condicionado y con mayor participación de inversores nacionales que en Argentina.

En otros planos también se observa que el replanteo de la presencia del Estado en el proceso económico es distinto en los dos países. Aún en el contexto de la dura lucha contra la inflación, las autoridades brasileñas siguen anunciando medidas de fomento y políticas sectoriales que ratifican la significación de la acción pública. Por ejemplo, el apoyo del Banco Nacional de Desenvolvimento al sector de bienes de capital, las políticas sectoriales en diversas ramas manufactureras y el programa de desarrollo científico tecnológico con metas y recursos de aplicación específica. En este como en otros terrenos, el Plan Collor ratifica las tendencias de largo plazo observables en Brasil. En la Argentina, el Plan Menem refuerza el giro de la concepción estratégica del desarrollo y la inserción internacional del país predominante desde 1976.

En realidad, la incorporación de criterios inherentes al paradigma liberal en países como México, Chile, Brasil o la Argentina revela considerables diferencias fundadas en las tradiciones dominantes en cada país. Lo mismo cabe observar en otras experiencias, como las de Corea y Taiwan. El paradigma liberal tiene más de una interpretación en el mundo real y sería erróneo suponer que los casos actuales de Argentina y Brasil corresponden a un patrón uniforme de alcance mundial.

Sea como fuere, la crisis económica en ambos países y el contexto internacional *plantean desafíos, en buena medida, semejantes. Deben destacarse al respecto tres* cuestiones centrales: la formación de capital, la inserción internacional y el desarrollo social.

Argentina y Brasil son actualmente exportadores netos de capital como consecuencia de la crisis de la deuda y, en el primer caso más que en el segundo, por la fuga de capitales. Esto significa que la inversión interna es menor que el ahorro interno. No es previsible que la situación se modifique en el futuro cercano. Aunque logre evitarse la fuga de capitales, la carga de la deuda seguirá imponiendo la necesidad de registrar un superávit en el balance comercial y una transferencia neta de recursos hacia el exterior. Esto significa que la recuperación de la inversión descansará esencialmente en dos factores: el aumento del ahorro privado y público interno y la reducción de los servicios de la deuda. Los aportes que puedan provenir de la inversión privada directa extranjera y los créditos de organismos multilaterales y bancos privados del exterior, seguirán siendo presumiblemente inferiores a dichos servicios. La atracción de estos recursos será un aporte positivo a la recuperación de las inversiones pero lo principal continuarán siendo aquellos dos factores.

Los ejemplos exitosos de apertura hacia el mercado internacional se fundan en el aumento de la competitividad que refleja, entre otros factores, la transformación de la estructura productiva, el desarrollo científico tecnológico, la modernización del Estado, la expansión simultánea del mercado interno, la elevación de las condiciones sociales, la integración de los actores económicos y sociales. Se trata en todos los casos de procesos *sistemáticos, endógenos* y *abiertos* de crecimiento y responden a estrategias de *desarrollo desde adentro y hacia afuera.* Es ilusorio, por lo tanto, suponer que alcanzados los equilibrios macroeconómicos el crecimiento procede espontáneamente por el cambio de comportamiento de los actores sociales, el aporte del capital y la tecnología extranjera, y la atracción ejercida por los mercados internacionales. Actualmente el desarrollo no se importa. Emerge de la cohesión de una sociedad, de la creatividad y del espíritu de iniciativas de los actores económicos y sociales y, sobre estas bases, la generación de ventajas comparativas dinámicas asociadas al cambio científico tecnológico.

Los problemas sociales se han agravado en Argentina y Brasil en los últimos lustros. Brasil no logró en el período de rápido crecimiento entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la década de 1970 difundir los beneficios del desarrollo a los sectores sociales y regiones más pobres y atrasados. La crisis de los años ochenta agravó estos problemas. En la Argentina, la crisis económica deprimió las condiciones sociales. El desempleo, la pobreza crítica y la marginalidad han alcanzado niveles desconocidos en la experiencia histórica argentina. Será difícil consolidar la democracia sin reiniciar el crecimiento ni políticas sociales orientadas a elevar la calidad de la vida. En definitiva, el éxito de los planes Menem y Collor dependerá de su capacidad de ponder la casa en órden y generar nuevas síntesis políticas que superen las limitaciones del pasado. En este nuevo escenario la presencia de un Estado participativo y descentralizado, más

chico pero más fuerte, promotor de los equilibrios macroeconómicos y del cambio social, defensor de los interes nacionales en un orden mundial globalizado, apoyador de la iniciativa individual y capaz de diseñar los senderos del crecimiento necesario y posible, será decisivo para la evolución futura de Argentina y del Brasil.

5. La integración binacional

5.1 El dinamismo actual

La integración argentino-brasileña, iniciada con los acuerdos Alfonsín-Sarney, ha sido proyectada por los presidentes Menem y Collor hacia la ambiciosa meta de un mercado común para fines de 1994. Al mismo tiempo, el comercio bilateral está creciendo rápidamente. Entre 1985 y 1989 aumentó en 80% y se espera su duplicación para 1991. En 1990 el intercambio en ambas direcciones alcanzó a U$S 3.000 y aunque representa, especialmente para Brasil, una proporción todavía reducida del comercio exterior, constituye el segmento de crecimiento más dinámico.

La decisión política y el crecimiento del comercio es acompañada por un cambio de actitud en los sectores privados de ambos países. Existe ahora una voluntad de apertura de negocios bilaterales y de estrechamiento de las relaciones económicas en diversos planos. La integración binacional ha adquirido una significación importante para la opinión pública de las dos partes. Todo esto configura un nuevo escenario. Diversos factores contribuyen a explicar estas tendencias. La crisis del desarrollo de los dos países los impulsa a la búsqueda de nuevas opciones. Al mismo tiempo, la formación de grandes espacios supranacionales en otas regiones del mundo revitaliza la significación de la dimensión latinoamericana y, dentro de ella, de los acuerdos subregionales. Por otra parte, el convencimiento generalizado de que la apertura de las economías nacionales hacia el resto del mundo es un hecho irreversible contribuye a demoler las barreras al intercambio bilateral. Por último, no existen litigios territoriales pendientes entre Argentina y Brasil y la rivalidad histórica por una supuesta hegemonía en la América del Sur ha sido resuelta por el drástico cambio de peso relativo de ambas economías en el último medio siglo[14].

El nuevo escenario en el cual se desenvuelve la relación bilateral ha revelado la existencia de un potencial de integración ignorado hasta tiempos recientes. El polo económico de la región Buenos Aires – Rosario – Santa Fe – Córdoba es prácticamente contiguo de la gran región industrial brasileña del Centro Sur, con epicentro en San Pablo. La experiencia de la integración de los espacios supranacionales en Europa, América del Norte y más recientemente, en la Cuenca del Pacífico, se asienta en la contiguidad y diversificación de la estructura productiva de los países participantes y en el intercambio de manufacturas. A pesar del atraso relativo argentino de los últimos lustros, todavía su base industrial y tecnológica constituye una plataforma decisiva para la integración binacional. La experiencia reciente con las exportaciones de bienes de capital de Argentina a Brasil es un ejemplo de esta factibilidad. Existe, al mismo tiempo, una complementaridad de recursos naturales que generó el intercambio de productos primarios dominante en la relación tradicional de los dos países. Base industrial, acervo científico-tecnológico, recursos naturales, espacio territorial contiguo constituyen, por lo tanto, un potencial latente de integración que ahora comienza a emerger.

Es un hecho notable que este acercamiento de los dos países se dé en un tiempo de grandes turbulencias, amenazas hiperinflacionarias, estancamiento económico y un

problema de endeudamiento externo no resuelto. Es probable que tamaños problemas hayan contribuído a que cada país observe con más interés a su vecino y busque el acercamiento. Sin embargo, hacia el futuro, el proceso integrador sería más profundo en la medida en que los dos países tengan éxito en derrotar la inflación, reiniciar el crecimiento y resolver la crisis de la deuda externa.

La experiencia de los últimos años destaca dos rasgos fundamentales en el proceso integrador. *Primero,* la decisión de avanzar en la convergencia binacional pese a las dificultades que enfrentaron los presidentes Alfonsín y Sarney y, actualmente, los presidentes Menem y Collor. *Segundo,* el diseño de una estrategia de integración *intraindustrial* al interior de cada sector de la producción antes que una división del trabajo fundada en la especialización entre sectores. Detengámonos brevemente en cada una de estas dos cuestiones centrales.

Sea cual fuere la suerte definitiva de los planes Menem y Collor subsiste, como lo demuestra la experiencia de los últimos años, la posibilidad de expandir el intercambio, formar empresas binacionales y estrechar la cooperación científico-tecnológica. Es auspicioso, por lo tanto, que pese a la urgencia de los problemas inmediatos en el plano interno y en las relaciones económicas y financieras de cada país con el resto del mundo, los dos gobiernos mantengan el impulso de sus políticas de convergencia y que los sectores privados de ambos países busquen nuevas oportunidades de comercio e inversiones.

Respecto de la división del trabajo que emerge de la integración binacional, la concepción inicial del proceso iniciado en 1986 se funda en aprovechar las ventajas comparativas dentro de cada sector de la producción y no sólo entre la producción primaria y la industria. La especialización no surge apenas, por lo tanto, de la abundancia de tierras fértiles de clima templado o las reservas de gas natural en Argentina y de la existencia de tierras tropicales y recursos mineros en Brasil. La división del trabajo surge principalmente, de la generación de ventajas comparativas dinámicas fundadas en la penetración del cambio tecnológico en las actividades primarias y la producción de bienes de capital, informática y electrónica, mecatrónica, bienes biotecnológicos, nuevos materiales.

Esta concepción del modelo de integración aparece claramente reflejada en los protocolos iniciales y, en especial, el referido a los bienes de capital. No se trata de una concepción original sino que refleja la experiencia de la economía internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, la expansión del comercio internacional y las corrientes de inversiones y tecnología y la articulación de los espacios multinacionales en Europa y otras regiones, se funda en la división internacional del trabajo intraindustrial al nivel de productos más que al de ramas de la producción. La composición del comercio exterior de las principales economías y de los países de industrialización reciente revela que las manufacturas intensivas en tecnología ocupan la posición dominante y que las importaciones y exportaciones contienem bienes diferenciados dentro de cada sector manufacturero, especialmente en el sector metalmecánico y electrónico. La profundización de la industrialización y la diversificación de las estructuras productivas de Argentina y Brasil son, por lo tanto, condición esencial del proceso de integración. Las ventajas comparativas dinámicas sumadas a las derivadas de las distintas dotaciones de recursos naturales configuran el amplio horizonte integrador que se abre actualmente. La experiencia de los últimos años apunta en este sentido. Al intercambio tradicional de bienes de origen primario se agregan ahora manufacturas provenientes de los sectores automotriz, bienes de capital, productos farmacéuticos, etc.

Esta especialización intraindustrial necesaria y posible va surgiendo como resultado del juego de las fuerzas del mercado y las iniciativas del sector privado. La eliminación de las barreras al comercio y al intercambio de factores productivos, la formación de empresas binacionales y las inversiones conjuntas, el estrechamiento de los lazos entre los acervos científico-tecnológicos de los dos países, generarán reglas del juego propicias para la expansión de un intercambio diversificado y complejo. En sectores críticos (como el de bienes de capital) y en tecnologías de punta, la experiencia en Europa y otras partes revela la importancia de la apertura de nuevos senderos de integración a partir de la decisión política de los gobiernos y de la formalización de acuerdos específicos. Desde estas perspectivas, el sistema de integración intraindustrial resulta de la convergencia de las acciones públicas con las fuerzas del mercado y de la iniciativa privada.

5.2 La paridad austral-cruzeiro

Los dos gobiernos están trabajando en la consecución de la ambiciosa meta trazada para 1994 a través de los programas en curso para eliminar las trabas al tráfico fronterizo, la creación de un régimen de empresas binacionales, el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias, la cooperación tecnológica en áreas claves como la biotecnología, la informática y la energía nuclear, la armonización de los regímenes jurídicos y la convergencia de las políticas macroeconómicas. Pero el éxito de estos esfuerzos depende, en primer lugar, de un elemento crítico y decisivo: *la paridad austral-cruzeiro.*

La competitividad de dos economías obedece a multiplicidad de factores pero la paridad cambiaria es el primero. Si ella no es consistente con la competitividad de las estructuras productivas, la integración deja de ser viable o transita por corriles inconsistentes con el desarrollo simultáneo de las economías que se integran. Por ejemplo, una revaluación del austral respecto del cruzeiro alejada de una paridad compatible con el equilibrio del intercambio intraindustrial confrontaría a la Argentina con dos alternativas: proteger su ya deprimido nivel de producción manufacturera interrumpiendo el proceso integrador o consumar el proceso de desindustrialización iniciado hace más de tres lustros. De este modo, la integración binacional perdería para la Argentina una principal significación que es la de contribuir a la reindustrialización de su economía nacional.

La cuestión de la paridad austral-cruzeiro es particularmente crítica para Argentina. Brasil tiene una tradición de mantenimiento de una paridad de su moneda concordante con la competitividad internacional de su sistema productivo. Argentina registra una experiencia contradictoria en la cual han predominado períodos de sobrevaluación de la moneda nacional con efectos catastróficos sobre su industria y economia. Actualmente, la situación es alarmante. En los últimos doce meses el austral se ha revaluado en 60% *respecto del cruzeiro y desde las vísperas del lanzamiento de los planes Menem y Collor* (principios de marzo de 1990) hasta la actualidad en 70%. La paridad ha fluctuado violentamente en Argentina desde el primer estallido hiperinflacionario en el segundo trimestre de 1989 y se ha ratificado la pésima tradición que el país registra en esta materia.

La experiencia de la Comunidad Económica Europea revela que una de los mayores beneficios que genera la formación de un espacio supranacional es la convergencia de las políticas macroeconómicas y, especialmente, el establecimiento de un regimen de paridades de las monedas nacionales que refleja los distintos ritmos de inflación y los cambios en la competitividad de los países. Argentina y Brasil deben tomar debidamente

en cuenta la experiencia internacional en la materia. Ambos gobiernos deberían colocar en el centro de la negociación bilateral el establecimiento de un regimen de paridad austral-cruzeiro consistente con la competitividad de ambas economías dentro de un modelo de integración intraindustrial. La convergencia de las políticas fiscales, monetarias y de ajuste exteno es muy importante para tales fines. Aún en presencia de una situación inestable, los dos gobiernos deberían establecer un régimen de paridad austral-cruzeiro compatible con el avance del proceso integrador. De otro modo, la decisión política y las actitudes de la opinión pública y de los sectores privados, actualmente tan favorables a la integración, tropezarían con obstáculos crecientes.

Esta cuestión de la paridad austral-cruzeiro va más allá de los límites de la integración binacional argentino-brasileña. Compromete el proyecto más amplio de la integración del Cono Sur y del impulso que, a partir de aquí, puede alcanzar la integración sudamericana.

Notas

[1] En esa fecha, el M4 representaba en Brasil alrededor de U$S 110 mil millones, frente a un PBI del orden de U$S 370 mil millones. En Argentina, los valores correspondientes en diciembre de 1989 eran U$S 8.0 mil millones y U$S 75 mil millones.

[2] Se estima que el total de activos en divisas de residentes argentinos asciende a U$S 40.000 millones. En Brasil la cifra correspondiente sería de U$S 30.000 millones. Comparadas ambas situaciones con el M4 y el PBI se advierse cuánto mayor es la dolarización en Argentina que en Brasil.

[3] El saldo operacional (primario más pago de intereses de la deuda) pasaría en 1989 de un déficit del 15,5% del PBI en Argentina y del 10,1% en Brasil a una situación de equilibrio en 1990 en ambos países.

[4] En el último trimestre de 1990 los precios están aumentando a una tasa del 7% mensual en Argentina y del 15% en Brasil.

[5] El autor analizó esta relación entre superávit del balance comercial, deuda externa, déficit fiscal, dinero e inflación en: Vivir con lo nuestro. El Cid Editor, Buenos Aires, 1983. Existe traducción al *inglés (Living within our means. Third World Foundation. Londres, 1985)*

[6] La de Argentina tiene fecha 10-05-90 y la de Brasil 13-09-90

[7] Al 30-10-90 el stock de BONEX en circulación es de U$S 4.000 millones.

[8] La expresión no es adecuada si se considera que empresas estatales de otros países son protagonistas principales de las operaciones en curso.

[9] El pago de la deuda interna abre un interrogante adicional sobre la viabilidad del programa brasileño. A partir de septiembre de 1991 el gobierno deberá comenzar a devolver los recursos congelados en la reforma monetaria del 16.3.90. Esas cuotas ascenderán cada mes al equivalente de U$S 4.000 millones.

[10] En abril la BM aumentó en 46% en Argentina y 145% en Brasil. A partir de allí la tasa de crecimiento declinó (conforme a los últimos datos disponibles) al 9% en octubre en Argentina y al 1% en agosto en Brasil. Los datos respectivos para las mismas fechas para el M4 son de 55% y 15% en Argentina y 44% y 12% en Brasil.

[11] Entre comienzos de marzo y noviembre de 1990 el tipo de cambio nominal permaneció prácticamente sin alteraciones. La tasa de interés mensual acumulada para depósitos a plazo en australes fue del orden del 150% en el mismo período.

[12] No se juzga aquí la racionalidad de estas políticas en cuanto a su impacto en el uso de recursos y el crecimiento de largo plazo.

[13] Los principales factores que explican el actual atraso de la paridad del austral son el bajo nivel de importaciones debido a la recesión y el consecuente superávit comercial que no es totalmente absorbido por el superávit primario del fisco para servir la deuda externa. Influye también la entrada de capital especulativo de corto plazo y la restricción del crédito interno que obliga al desatesoramiento de divisas del sector privado.

[14] En 1940 el producto bruto interno de Brasil era 80% del argentino. Actualmente es cinco veces mayor.

BRASIL, NO ADVENTO DO SÉCULO XXI

Hello Jaguaribe*

I. A PRESENTE SITUAÇÃO

O ano 2000

O ano 2000, de que já estamos tão próximos, exerce sobre a humanidade o fascínio que sempre tiveram os anos inauguradores de um novo século, notadamente quando coincidem, como no caso, com o advento de um novo milênio. São conhecidas as angústias suscitadas pelo ano 1000, que se supunha marcasse o fim do mundo e a hora do Último Julgamento. O ano 2000 não surge, como o milênio que com ele termina, carregado de prognósticos apocalípticos, mas se apresenta como o início de uma nova era.

Esse sentido inaugural, relativamente ao ano que marcará o trânsito do século XX para o XXI, não é meramente simbólico. No continuum do tempo as periodisações são convencionais, vinculadas a episódios históricos que, mesmo em relação à humanidade, não são universais. Cada grande Cultura tem sua própria periodisação e estas não correspondem ao mesmo calendário. O fim do século XX, que terá em 2000 seu derradeiro ano, se reveste, entretanto, de características que transcedem o nível do simbólico e mesmo o de vicissitudes específicas a uma Cultura determinada, a Ocidental, em função de cujo calendário aquele ano deve sua numeração. O fim do século XX está assinalado por um novo período de aceleração da história, tanto porque nele se estão produzindo eventos que imporão nova configuração ao sistema internacional, quanto porque extraordinárias inovações tecnológicas, decorrentes de relativamente recentes avanços científicos, vão modificar substancialmente os modos de produção e os estilos de vida do mundo.

A aceleração da história, considerada em sua globalidade, é algo que se verifica de forma continuada, desde a emergência do homo sapiens. Para cerca de 2 milhões de anos do paleolítico, seguem-se 10 mil anos do neolítico, sucedido por apenas pouco menos de 5 mil anos, para o período das civilizações. Isto não obstante, dentro de cada período histórico, a taxa de aceleração não tem crescimento linear nem constante.

---

* Decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Documento apresentado em Paris em seminário internacional

Considerando, apenas, o século que está em vias de encerrar-se, pode-se dizer que, culturalmente, só começou depois da primeira guerra mundial. Teve uma evolução lenta, durante a belle époque, para se acelerar, com a crise dos anos 30 e a segunda guerra mundial. A esta se segue um novo período de curso mais lento, nos anos 50, que torna a se acelerar nas décadas subseqüentes.

A década de 80 é marcada por rápidas transformações tecnológicas, que vão de ampliados usos para a energia nuclear e o raio laser, à engenharia genética, à informática e à robótica. A nova era que está emergindo é a da sociedade pós-industrial. Caracteriza-se pelo fato de as sociedades de vanguarda se estarem rapidamente convertendo em sociedades terciárias cibernéticas. Estas se estão distanciando tanto das sociedades meramente industriais quanto as industriais se distanciaram das sociedades agrárias.

Por *outro lado, o final do século XX está marcado por profundas modificações ocorridas* no cenário internacional. Confrontado, entre muitos outros problemas, com a inviabilidade de sustentar, com os Estados Unidos, uma corrida armamentista-tecnológica cada vez mais exigente, a partir de um sistema econômico-social cada vez mais debilitado, o presidente Gorbachev se revelou capaz da extraordinária iniciativa de proceder a uma completa revisão do regime soviético e de seu relacionamento com o mundo. O colapso internacional do comunismo, decorrente da redemocratização da União Soviética, conduziu, aceleradamente, à redemocratização da Europa do Leste e ao fim da guerra fria, substituída por relações de crescente cooperação entre as superpotências, tornando-se remoto o risco, que já foi iminente, de aniquilação nuclear da humanidade. Acelerou-se, concomitantemente, com o Ato Único, a integração da Europa, com metas radicais a serem atingidas até fins de 1993. Essa integração, de formalmente antagônica, relativamente à União Soviética e à Europa do Leste, passou a se desenrolar em termos extremamente cooperativos, deixando antever a possibilidade de que venha a se concretizar a proposta gorbacheveana da "casa comum européia". A unificação européia suscitou a formação de outro megamercado, o americano-canadense, com a eventual participação do México. E estimulou mais estreita aproximação do Japão com os NICs asiáticos.

Esse novo mundo está marcado pela extraordinária consolidação dos países que integravam o Primeiro Mundo, pelo desaparecimento do antigo Segundo Mundo, que tende a se integrar no Primeiro e, em sentido contrário, pelo agravamento da brecha que separa os países subdesenvolvidos dos países centrais. Acentua-se, por sua vez, a diferenciação entre os países subdesenvolvidos dotados de suficientes condições para a promoção endógena de seu desenvolvimento, como Brasil, China e Índia, dos países privados de tal propensão, por graves deficiências de seus recursos naturais ou humanos, como os países sub-sahareanos da África. Formou-se, assim, um novo Segundo Mundo, compreendendo os países ainda relativamente atrasados mas auto-desenvolvíveis e um novo Terceiro Mundo (antigo Quarto Mundo), incluindo os países cujo desenvolvimento depende, decisivamente, de assistência externa. Uma assistência externa para cuja efetivação se requer um sistema internacional muito mais cooperativo do que aquele que se está configurando.

Ante as profundas modificações ocorridas neste fim de século, por força das inovações científico-tecnológicas e da nova arrumação econômico-política das nações, o ano 2000, ademais de seu grande poder simbólico, constitui, também, uma referência decisiva, no *cronograma do processo de estratificação internacional* das sociedades. Tudo indica, com efeito, que atrasos na conversão das sociedades industriais em sociedades de um

terciário informatizado tenderão a criar um distanciamento de recuperação crescentemente mais difícil, à semelhança do que ocorreu com as sociedades que permaneceram agrárias, depois de consolidada a revolução industrial. O ano 2000 é um referencial objetivamente razoável como término para que, até ele se complete, em condições internacionais não desvantajosas, o processo de terciarização informática das sociedades que aspiram a um status do Primeiro Mundo, no início do século XXI. Ou que até ele, como no caso de um país como o Brasil, se consolide a irreversibilidade de seu trânsito para o pleno desenvolvimento.

A atualidade brasileira

O Brasil ingressa no último decênio do século XX, trazendo como sua principal característica, uma das mais altas taxas de heterogeneidade do mundo, decorrente do dualismo básico de sua sociedade.

Os índices econômicos brasileiros o situam como o 10º PIB do mundo, o 8º do Ocidente, o 3º em superávit do comércio internacional, o primeiro exportador de açúcar, café e soja, o terceiro de aço, o oitavo de material bélico, de carros e de manufaturas. Seu elevado e amplo nível de industrialização, conjugadamente com imensa disponibilidade de recursos naturais, reduz suas necessidades de importação a menos de 6% do PIB, sendo que cerca de metade corresponde a petróleo.

A esses dados favoráveis se adicionam outros aspectos positivos, objetivamente constatáveis. Assinale-se, entre estes, a existência de um importante setor moderno do empresariado, que se situa, reconhecidamente, em posição de vanguarda na América Latina e mesmo em relação ao Primeiro Mundo. Considerações equivalentes podem ser feitas no que diz respeito aos profissionais liberais, aos executivos e técnicos, aos cientistas e intelectuais, aos sindicalistas, aos eclesiásticos e a outros grupos sociais, em todos eles havendo importantes setores modernos, que apresentam elevados níveis internacionais de competência.

Contrastando com esses dados positivos, os indicadores sócio-educacionais situam o Brasil em padrões comparáveis aos de países afroasiáticos de modestíssimos níveis de desenvolvimento. O 10º PIB do mundo, em termos per capita, se torna o 52º, abaixo de países como Malásia, Argélia, Omã, Trinidad e Tobago. Esse PIB per capita exprime a imensa pobreza das grandes massas. 15% das famílias brasileiras vivem em estado de miséria, com renda per capita igual ou inferior a 1/4 de salário mínimo (o salário mensal mínimo em Novembro de 1990 é de Cr$8.329,55, equivalente a US$70). 35% das famílias, incluídas as precedentes, estão em estado de estrita pobreza, com renda per capita igual ou inferior a 1/2 salário mínimo. 65% dos brasileiros têm uma renda per capita igual ou inferior a 1 salário mínimo.

O perfil social resultante desse quadro é o de uma enorme concentração da riqueza, no topo e sua extrema rarefação, na base. Os 50% mais pobres do país têm o mesmo rendimento que o 1% mais rico, cerca de 13% do total. Enquanto os 10% mais pobres têm 1% do rendimento do país, os 10% mais ricos percebem 46,2% e os 5% do topo têm 33%.

Como conseqüência dessa grande pobreza das massas, o nível de vida da população brasileira é extremamente modesto. 32% dos domicílios não têm acesso a água potável e 71% não dispõem de canalização interna de água. 52% não dispõem de escoadouro

sanitário, 65% não têm um filtro e 79% não contam com uma geladeira. 23% das famílias, vivem em habitações rústicas (favelas) ou em um só cômodo.

O nível educacional da população acusa um quadro ainda pior. O Brasil é mais ignorante do que pobre e, em última análise, é pobre porque é ignorante. Mais de 20% da população adulta, de 15 ou mais anos, é analfabeta. E menos de 10% dessa população completou os 8 anos do primeiro grau. Este último dado é particularmente grave, quando se considere que, para uma sociedade industrial, como a brasileira, a quase totalidade de sua população adulta deveria ter o 1º grau completo. Um país como a Argentina, com nível de industrialização sensivelmente inferior ao brasileiro, tem 70% de sua população adulta com o 1º grau completo.

É por essa razão que as Nações Unidas, no 1º Relatório sobre Desenvolvimento Humano, publicado pelo PNUD em 1990, conferem ao Brasil um índice de desenvolvimento humano de 0,784 contra um máximo de 0,996 do Japão e ante um mínimo de 0,116 do Niger. Esse índice situa o Brasil no 52º lugar, numa lista de 130 países, abaixo de nações como Mauricios, Sri Lanka, Malasia, Trinidad e Tobago, Cingapura, para citar apenas alguns exemplos.

A causa da imensa disparidade, no Brasil, entre os dados econômicos e os sócios-educacionais, é o fato de o país apresentar um dualismo básico. O país tem completa unidade política, territorial e cultural. Esta última é particularmente notável, para um país de 150 milhões de habitantes, distribuídos por um diversificado território, com 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Isto não obstante, o país é socialmente dividido em dois grandes grupos.

Uma minoria dos brasileiros, algo como 40%, integra uma moderna sociedade industrial. Distribuíndo-se pelas múltiplas ocupações que caracterizam esse tipo de sociedade, esses brasileiros exercem suas atividades e desfrutam de condições de vida de forma semelhante a que se verifica numa moderna sociedade européia. Sua renda per capita, próxima à da Espanha, é da ordem de US$5.000. A maioria dos brasileiros, algo como 60%, integram uma sociedade extremamente primitiva, pouco menos de metade dos quais vivendo, no campo, de uma miserável agricultura de subsistência e, a maioria, constituindo as imensas periferias de miséria que cercam as grandes cidades, vivendo de um terciário marginal. Sua renda per capita, próxima à de Angola, é da ordem de US$500.

O dualismo básico da sociedade brasileira, embora resultante de muitos fatores é, histórica e predominantemente, decorrente do instituto da servidão, que persistiu até fins do século XIX. A circunstância de que, até os últimos vinte anos, a maioria dos descendentes das antigas famílias escravas vivessem no campo, onde a educação rural era extremamente precária, quando não inexistente, explica em grande parte como, um século depois da Abolição, persiste esse dualismo básico, predominantemente decorrente da instituição servil.

As contradições decorrentes da coexistência, no mesmo país, de uma sociedade moderna e de uma sociedade primitiva, menos sensíveis quando a maioria dos membros da sociedade primitiva vivia no interior rural e a maioria urbana era composta pela sociedade moderna, tornaram-se cada vez mais agudas conforme a crescente urbanização, nos últimos vinte anos, transportou, para as cidades, maciços contingentes de camponeses. Sem prejuízo de outras causas, a desmesurada inchação dos centros urbanos, ultrapassando, de muito, tanto a capacidade de expansão da infraestrutura das

cidades, como as possibilidades de emprego, gerou a gigantesca marginalidade urbana que presentemente caracteriza o país.

Concomitantemente com esse processo de formação e extraordinária expansão da marginalidade urbana, o Brasil se defrontou, a partir de fins da década de 70, com crescente deterioração de seu sistema público. O país havia logrado, da década de 1940 à de 1970, montar o mais moderno Estado do Terceiro Mundo. Medido em função das principais variáveis que permitem estimar o nível de modernidade e eficiência de um Estado – universalidade da ordem jurídica e fiscal, capacidade extrativa e alocativa, capacidade regulatória e gestora, capacidade de segurança, de defesa e de relacionamento internacional – o Brasil se situava, na década de 70, como um Estado mais moderno do que qualquer outro da América Latina e se avantajava mesmo em relação a diversos Estados europeus.

A partir de fins da década de 70 e, aceleradamente, no curso da década de 80, fatores endógenos e exógenos, estes direta e indiretamente relacionados com o fenômeno da marginalidade urbana, se conjugaram para provocar uma crescente degradação do sistema público. O Estado legado pelo presidente Sarney ao presidente Collor, em 1990, se havia tornado um Estado insolvente, incompetente e corrupto. Entre os mais graves efeitos da deterioração do Estado figurava uma inflação galopante, na iminência de se converter em explosiva hiperinflação, acusando, em Março de 1990, uma taxa mensal superior a 84%.

Correlatamente, o sistema político-partidário do país, tal como se configurava nesse mesmo ano, estava assinalado por extraordinária falta de idoneidade e de competência. Honorários astronômicos, auto-conferidos pelos legislativos federal, estaduais e municipais, chegando ao pico do fixado, em outubro de 1990, de uma remuneração mensal de Cr$1.200 mil (da ordem de US$10 mil), para deputados estaduais de Mato Grosso, para um país em que o salário mínimo, naquele mesmo mês, era da ordem de US$70 e em que cerca de 80% das famílias têm uma renda mensal per capita igual ou inferior a 2 salários mínimos, ilustram a falta de idoneidade e de espírito público do sistema político do país.

A proposta Collor

Ao iniciar seu mandato quinquenal, em 15 de Março de 1990, o presidente Fernando Collor recebeu um país cujas principais características foram suscintamente indicadas no tópico precedente. Seu mais iminente problema era evitar que dentro de poucos dias explodisse, incontrolavelmente, uma hiperinflação que anularia o poder aquisitivo da moeda e mergulharia imediatamente o país num caos de imprevisíveis conseqüências.

Consciente dessa problemática o presidente preparou, com antecipação, um conjunto de drásticas medidas, que designou de Plano Brasil Novo e a que a opinião pública usualmente se refere como Plano Collor e, mediante Medidas Provisórias, Decretos e outras disposições executivas, procedeu ao congelamento de cerca de 80% dos ativos em cruzados novos em poder do público, criou uma nova moeda, que voltou à antiga denominação de cruzeiro, liberada dos encargos financeiros que pesavam sobre o cruzado novo e tomou várias outras providências. A essas medidas seguiram-se outras, conbinando novos recursos fiscais com severos cortes da despesa, orientadas para substituir um déficit orçamentário previsto para atingir, em 1990, 9% do PIB, por um superávit da ordem de 2%.

No curso dos oito primeiros meses de seu governo o presidente Collor manteve, consistentemente com suas posições como candidato presidencial, um discurso preconizando uma acelerada modernização do país, tendo por objetivo convertê-lo, no mais curto prazo possível, numa sociedade do Primeiro Mundo. Economicamente, proclamou a necessidade de instituir uma livre economia de mercado, competitivamente aberta ao mercado internacional e à ampla absorção de capitais e tecnologia forâneos. Socialmente, proclamou o imperativo de uma profunda reestruturação da sociedade, que conduzisse, aceleradamente, à erradicação da miséria e da ignorância e instituísse uma equitativa democracia social.

Relativamente ao sistema público, proclamou a necessidade de modernizar o Estado e o sistema político-partidário. As dimensões do Estado seriam substancialmente reduzidas, com eliminação do funcionalismo parasitário e a retirada do setor público das atividades produtivas, que ficariam a cargo da iniciativa privada. O Estado, modernizado e dotado de nova eficiência, se concentraria na prestação dos serviços de sua específica competência e no atendimento das necessidades sociais do país. O sistema político-partidário, a ser também modernizado, conduziria a um regime de partidos democráticos responsáveis e competentes, aptos a se alternarem no poder, dentro de um parlamentarismo moderno, a ser instaurado com apoio no plebiscito previsto na Constituição.

Como condição prévia para permitir a execução desses propósitos, o governo se empenhou numa decisiva luta contra a inflação. Passado o impacto positivo das medidas iniciais, com o congelamento dos ativos privados e outras, o governo tentou, nos seus oito primeiros meses, manter sob controle a taxa da inflação, através de uma política monetária extremamente restritiva, dentro da anunciada política de supressão do déficit orçamentário. Procedeu, igualmente, a uma completa reformulação do modo pelo qual vinha sendo conduzida a questão da dívida externa. O governo estipulou, como novos parâmetros para o serviço da dívida e sua gradual amortização, o ajustamento do regime da dívida às necessidades de retomada do crescimento econômico e de estricta manutenção do equilíbrio orçamentário. Para tanto, propôs aos credores a emissão de títulos substitutivos, todos de longo prazo, com capitalização *dos juros atrasados e dentro de condições de juros e de amortização ajustados às* condições precedentemente referidas.

Uma sucinta avaliação dos oito primeiros meses do governo Collor necessitaria distinguir, inicialmente, as propostas gerais enunciadas pelo presidente das medidas efetivamente postas em prática. Relativamente a estas, importaria distinguir sua atuação no campo econômico, notadamente no financeiro, de seu desempenho nos demais setores.

O discurso do presidente Collor, pela primeira vez, em muitos anos, corresponde, de um modo geral, às necessidades da sociedade brasileira, nas presentes condições do mundo. Reconhecendo como imperativo fundamental o da modernização do país, o presidente enuncia objetivos corretos, dentro de uma orientação político-administrativa igualmente correta. Esse discurso, entretanto, tem se mantido em nível de grande generalidade, salvo no terreno econômico. E sua implementação também tem se restringido, na prática, apenas à área econômica.

Importa reconhecer, sem dúvida, duas ordens de circunstâncias que justificam, em grande medida, as limitações do governo Collor. Por um lado, dá-se o fato de que evitar, logo no início do governo, a iminente explosão hiperinflacionária e, em seguida, tentar

manter a inflação sob controle constituiam, indubitavelmente, requisitos necessários e prévios a qualquer outra política pública. Por outro lado, é necessário reconhecer que a insólita vitória eleitoral de um candidato sem partido, sem equipes e sem apoios organizados na sociedade civil teria, necessariamente, de gerar, pelo menos inicialmente, um presidente isolado, destituído de base parlamentar e enfrentando sérias dificuldades para integrar personalidades de alto nível nos quadros de seu governo.

Dentro dessas condições, foi extraordinário o êxito inicial do governo Collor na eliminação do iminente risco de hiperinflação. A condução subseqüente da luta anti-inflacionária, embora muito afetada, a partir de Agosto de 1990, pela crise do Golfo Pérsico, já apresenta resultados bem mais modestos. Ainda que tenha logrado conter o previsto déficit inflacionário, o governo, confiando quase exclusivamente nos efeitos de sua restriva política monetária, não logrou eliminar outros importantes fatores primários da inflação. Saliente-se, entre estes, a relativa escassês da oferta física de alimentos, para a correção da qual se requeriria uma rápida e vigorosa política de incentivos à produção e distribuição dos mesmos, o que não foi feito. Saliente-se, igualmente, os efeitos inflacionários, ainda não calculados mas certamente de imensas proporções, que resultam da camuflada insolvência de quase todos os bancos públicos, sem que, com um par de exceções, mais retóricas que efetivas, se tenha tido a coragem de cortar o mal pela raiz.

É certo que, enquanto não se atingir, confiavelmente, um patamar de estabilidade para a moeda, nenhuma política envolvendo gastos públicos — se excetuarmos o improcrastinável amparo à lavoura de alimentos — pode ser implementada. O governo Collor, entretanto, concomitantemente com seus esforços de contenção de inflação, poderia, no curso de seus primeiros oito meses, ter iniciado os estudos e a preparação dos planos necessários para, tanto cedo contida a inflação — o que o próprio governo anuncia que atingirá em fins do primeiro semestre de 1991 — dar início de implementação aos seus grandes desígnios em matéria de desenvolvimento econômico, de reforma social e de modernização do Estado e da sociedade. Tais estudos e planos, entretanto, não foram empreendidos, ao que se saiba e, o que é mais, o governo, com os quadros de que dispõe, em fins de 1990, não tem capacidade para empreendê-los.

1991, ano crucial

Como foi precedentemente observado, o governo Collor recebeu, do governo Sarney, um país afetado por uma profunda crise, que atinge todas as dimensões da vida coletiva.

No plano econômico, uma inflação de mais de 84% ao mês, que se encontrava na iminência de explodir numa incontrolável hiperinflação, relativamente a um país que experimentara dez anos de estagnação e de retrocesso.

No plano social, uma acelerada agudização da crise resultante do dualismo básico da sociedade brasileira, exacerbada pela deterioração dos salários reais e por violentas reinvindicações sindicais, incompatíveis com o equilíbrio econômico e institucional do país.

No plano público, um Estado, que já fôra o mais moderno do Terceiro Mundo, se encontrava submetido a grave e crescente deterioração, tendo se convertido em um *Estado insolvente, incompetente e corrupto. Concomitantemente, o sistema* político-partidário manifestava sintomas ainda mais agudos de deterioração, dando

margem a um despudorado auto-privilegiamento e a uma verdadeira concertação, por parte da classe política, para se apropriar de toda sorte de vantagens públicas, às custas do Estado e da cidadania.

No plano da sociedade civil, finalmente, um corporativismo cartorial, em todas as classes sociais, munido de imensas prerrogativas e margens de impunidade, disputando, em detrimento dos interesses coletivos, benefícios reciprocamente incompatíveis e cumulativamente inviáveis, assim impedindo a modernização do país e agravando sua obsolescência científico-tecnológico.

Ante esse alarmante quadro o governo Collor, como se indicou, manteve um discurso correto, apontando nas direções convenientes para o país, mas teve sua atuação efetiva praticamente restrita ao campo econômico e, neste, aos esforços de contenção da inflação. Seu grande êxito inicial, ao eliminar o iminente risco de explosiva hiperinflação, não foi acompanhado, no curso do tempo, de correspondente sucesso em seus intentos de lograr uma confiável estabilização da moeda. Embora sob controle, a inflação se agrava e supera, em Novembro de 1990, taxas mensais de 15%.

Ante o quadro resultante da herança do governo Sarney e dos limitados êxitos dos oito primeiros meses de governo Collor, tudo indica que o ano de 1991 será crucial para o Brasil e condicionará, por várias décadas, o subseqüente curso do país.

O governo Collor se defronta com o desafio de controlar decisivamente a inflação, até fins do primeiro semestre de 1991, sob pena de perder credibilidade e se restaurarem condições semelhantes às do governo Sarney, com efeitos equivalentes. Ademais de controlar a inflação, como pré-requisito da exequibilidade de qualquer política pública, o Governo Collor ainda terá, em 1991, de dar correto equacionamento e início de execução aos grandes problemas substantivos com que se defronta o país.

As considerações precedentes assim como ao estudo do IEPES, sobre a matéria (x) conduzem à constatação de que cinco grandes conjuntos de medidas precisam ser objeto de apropriadas decisões e início de implementação, em 1991. Esses conjuntos de medidas podem ser, sinteticamente, enumerados da seguinte forma:

(1) Sistema público: imperativa necessidade de uma ampla reforma que modernize o Estado e o sistema político-partidário. As funções do Estado têm de ser redefinidas, sua estruturação, profundamente reformulada, instituindo-se, com um parlamentarismo moderno, um eficaz e transparente sistema de controle do setor público e de aferição de seus resultados. O regime eleitoral tem de ser modificado, instituindo-se o sistema distrital misto, com metade das cadeiras legislativas preenchidas por voto distrital e a outra metade por escrutínio de lista. Nova legislação orgânica dos partidos deve contribuir para reduzí-los a um pequeno número e induzí-los a ter consistência programática, disciplina interna e responsabilidade pública. A curto prazo, enquanto não se ultima a grande reforma do sistema público, será necessário montar, dentro do Estado atual, um núcleo estratégico que confira suficiente capacidade operacional ao setor público. Concomitantemente, será necessário ajustar, no Congresso Nacional, um sistema não fisiológico de apoio programático ao governo, que o habilite a realizar as grandes reformas exigidas pelo país.

(x) CF "Brasil, Sociedade Democrática", Rio, José Olympio 1985
"Brasil, Reforma ou Caos", Rio, Paz e Terra, 1989 e
"Alternativas do Brasil", Rio, José Olympio, 1989

(2) Crescimento econômico: estabilizada a moeda, é necessário retornar a elevadas taxas de crescimento econômico, não inferiores a 5,5% a/a, para compensar a estagnação dos últimos dez anos. Para esse efeito importa elevar a poupança nacional a um nível mínimo de 23% do PIB, restabelecendo-se em 5% do PIB a poupança do setor público e criando-se condições que atraiam maciços aportes de capital e de tecnologia estrangeiros.

(3) Desenvolvimento social: urgente e imperiosa necessidade de pôr em marcha um grande programa de reformas e de desenvolvimento social, que acabe com o dualismo básico da sociedade brasileira e eleve o nível de vida, de capacitação e de participação das grandes massas e padrões comparáveis aos presentemente observáveis no Sul da Europa. Tal pograma tem quatro principais requisitos: (1) uma revolução educacional, que assegure a continuada escolarização para todas as crianças, conduzindo-as a concluir, pelo menos, o 1º grau completo; (2) política de pleno emprego, incluindo reforma agrária, que acabe com a marginalização rural e urbana de mão de obra e assegure emprego formal a todos os adultos válidos; (3) valorização do trabalho, que eleve o valor da remuneração do trabalho a nível compatível com o da produtividade de cada setor, o que implica, no mínimo, na gradual mas efetiva duplicação do valor real dos salários; (4) política de serviços sociais, que assegure, a toda a população, habitação, assistência médico-hospitalar, transporte urbano rápido e barato, segurança pública, seguridade social, acesso à cultura e ao esporte e razoáveis condições de lazer, conduzindo, nos próximos 12 a 15 anos, à quadruplicação do padrão de vida dos brasileiros de baixa renda.

(4) Modernização científica, tecnológica e gerencial, do país, em geral e notadamente, da empresa e do sistema superior de ensino e pesquisa. Para esse efeito deve ser realizado um amplo programa de cooperação internacional com países, empresas e instituições de vanguarda, que conduza à transferência do saber e ao treinamento de quadros brasileiros, criando-se e se desenvolvendo grandes centros de excelência no Brasil.

(5) Corporativismo cartorial: adoção de um conjunto de medidas, combinando desregulamentação, eliminação de privilégios e imunidades, responsabilização penal e concorrência interna e externa, que acabem com o corporativismo cartorial, no setor público, no empresariado e no sindicalismo, instaurando uma sociedade aberta e competitiva, sem prejuízo da consolidação de uma equitativa democracia social e de um confiável regime de bem-estar social.

As imensas exigências que decorrem do efetivo controle da inflação e do correto equacionamento e início de implementação dos cinco grandes conjuntos de medidas, supra enumerados, que terão de ser enfrentadas em 1991, fazem desse ano, como procedentemente se observou, um momento extremamente crucial da vida brasileira.

O correto atendimento dessas exigências conduzirá o país, no curso de 12 a 15 anos, a uma profunda reestruturação e a um acelerado desenvolvimento, cujos benefícios, entretanto, começarão a se fazer sentir, rapidamente, desde os primeiros anos. A sustentação desse processo durante o mandato do presidente Collor tenderá a criar condições de crescente irreversibilidade para o mesmo. Daí os decorrentes efeitos positivos de longo prazo.

Ao contrário, se tais exigências não forem corretamente enfrentadas, o nível de deterioração de todos os subsistemas brasileiros atingirá, muito rapidamente, seu momento de disrupção, ainda no curso do mandato do presidente Collor. Um Estado

insolvente, incompetente e corrupto, uma sociedade civil em que se processem confrontações brutais entre seus setores moderno e primitivo e se desencadeiem selvagens conflitos corporativos, num país com crescente atraso científico-tecnológico, configuram um terrível cenário de crise, incompatível com a estável preservação das instituições democráticas e conducente, por isso mesmo, a um longo processo de turbulência, que tenderá a projetar seus efeitos num horizonte temporal de uma ou duas décadas.

Daí a constatação de que o futuro do Brasil, no curso dos próximos dez ou vinte anos, será decisivamente condicionado pelo que venha a ocorrer – ou a deixar de ocorrer – em 1991. Essa constatação permite outra: a de que o ano de 1991 será significativamente influenciado pelas decisões que venha a tomar o governo Collor no primeiro semestre do mesmo e, em grande medida, no seu primeiro trimestre.

II. ALTERNATIVAS

O círculo perverso

A diferenciação dos países subdesenvolvidos, como foi precedentemente assinalado, entre os que se encontram dotados de condições para seu desenvolvimento endógeno e os que careçam de tais condições requer, desde logo, uma aproximação cautelosa. Enquanto países como Brasil ou China se situam claramente, no primeiro extremo e os países sub-sahareanos da África figuram, também claramente, no outro extremo, há posições intermediárias, cuja configuração final irá depender do subseqüente curso de sua história. Tal situação ocorre, particularmente, no caso de países dotados de amplos recursos naturais e não confrontados com condições internacionais excessivamente desfavoráveis, cujo extremo subdesenvolvimento decorra do primitivismo educacional e cultural de sua população. Circunstâncias diversas podem gerar, em tais socidades, a formação de um núcleo crítico de competência e seriedade pública que, assumindo a direção do país, nele opere modificações que suscitem condições endógenas de desenvolvimento.

Levada em conta a precedente ressalva, é forçoso conhecer que o desenvolvimento de países privados de condições endógenas para promovê-lo depende, basicamente, de uma eficaz ajuda externa. Esta, como já foi observado, é muito pouco provável, salvo casos esporádicos, nas presentes condições internacionais. Daí o fato de o desenvolvimento de tais países se tornar excessivamente dependente de novas condições internacionais, favorecedoras de um importante esforço de ajuda aos países subdesenvolvidos, o que transfere para um futuro ainda imprevisível a recuperação de tais países.

Os países auto-desenvolvíveis, diversamente, dispõem de condições para, com maior ou menor celeridade, promoverem seu próprio desenvolvimento, sempre que não se defrontem com condições internacionais excessivamente adversas. O problema que se apresenta para tais países, entretanto, é o de alcançarem, para seus quadros dirigentes, um nível de racionalidade pública significativamente superior ao da média observável em sua própria sociedade.

O subdesenvolvimento, embora seja um fenômeno de caráter "gestáltico", resultante de múltiplos fatores, circularmente intercondicionados, exprime, fundamentalmente, um acentuado déficit de racionalidade pública. Os déficits de racionalidade pública, por sua

vez, tendem a decorrer do baixo nível médio de racionalidade observável em uma determinada sociedade. Fatores diversos contribuem para a formação de níveis médios mais altos ou mais baixos de racionalidade, numa determinada sociedade, num determinado momento histórico. Entre estes, o tipo de Cultura a que a sociedade pertença, num determinado momento histórico, é extremamente relevante.

A Cultura islâmica, para citar um exemplo muito ilustrativo, constituiu um fator extremamente positivo para as sociedades que a incorporaram, entre os séculos VII e XIV. Essa mesma Cultura se revelou crescentemente desfavorável, para a racionalidade média das sociedades muçulmanas, a partir do século XVIII e, atualmente, tem comprovadamente um alto peso negativo. A decadência do Império Otomano, a partir do século XVIII, está vinculada aos efeitos crescentemente negativos do islamismo sobre o nível médio de racionalidade das sociedades maometanas. E o fato de a moderna Turquia ser, presentemente, o mais desenvolvido dos países islâmicos se deve, indubitavelmente, à margem de êxito obtida pelos esforços de Mustafá Kemal no sentido de separar a religião da vida pública e, em lugar de um Estado corânico, instituir um Estado ocidental laico.

Para as sociedades pertencentes a Culturas não racionalmente negativas, num determinado momento histórico, o nível médio de sua racionalidade será determinado, numa relação quase linear, pelo nível médio de instrução de sua população. Esta é a razão pela qual sociedades de Cultura Ocidental, como a brasileira, dispondo de todas as condições favoráveis para um alto nível de desenvolvimento, permanecem atrasadas, acusando um nível médio de racionalidade extremamente baixo. Esse baixo nível médio de racionalidade decorre da persistência de mais de 20% de analfabetos, na população adulta e de menos de 10% desta haver completado os oito anos do primeiro grau.

O baixo nível médio de racionalidade, nas sociedades subdesenvolvidas produz, em determinadas condições, entre seus inúmeros efeitos negativos, a propensão social a crer nas virtudes salvadoras do distributivismo populista. Essa propensão tende a se manifestar na medida em que se formem grandes massas urbanas marginais, de relativamente recente imigração rural, que não logram incorporação à economia moderna mas coesistem com esta e com os efeitos de sua afluência. Para a percepção dessas massas, suas terríveis carências parecem decorrer do fato de lhes ser malevolamente denegado, pelas elites dirigentes, acesso a uma riqueza já disponível. Se, simplesmente, elas lograssem conduzir ao poder o grande líder populista, que se compromete a lhes elevar imediatamente os salários e a lhes redistribuir significativas parcelas da riqueza existente, mediante a expropriação fiscal dos ricos, todos os seus males seriam prontamente remediados.

Não pode haver dúvida, como o comprova uma enorme literatura sobre a matéria, quanto à existência de processos espoliativos exercidos pelas elites dirigentes sobre as respectivas massas. A espoliatividade das elites tende a ser tanto maior quanto mais importante fôr a quota do fator trabalho na produção do excedente. Esta é a razão pela qual tendem a ser fortemente espoliativas as elites agrárias, mais moderadamente, as de sociedades industriais de baixo nível tecnológico e muitíssimo menos as de sociedades de alto nível tecnológico. A diferença do nível de vida das massas entre a França de Luiz XIV e de Mitterand não decorre da personalidade dos dirigentes (que têm algo em comum) mas do abismo tecnológico que separa a França de princípios do século XVIII da de fins do século XX.

O problema gerado pelo populismo, para países subdesenvolvidos dotados de condições endógenas para se desenvolverem, reside no fato de o distributivismo

populista — ainda que possa ser, sob vários aspectos, socialmente equitativos — exerce forte efeito negativo sobre a capacidade de investimento, afugenta capitais, empresários e profissionais de alto nível, assim agravando o subdesenvolvimento da sociedade. Esse efeito, entretanto, é interpretado pelos líderes populistas como decorrendo das resistências opostas pelas elites locais e forças externas aos benéficos desígnios do populismo. Para combatê-los, se requer uma dose ainda mais radical de populismo. E assim se gera uma causalidade circular perversa, que pode se prolongar por largo tempo e só tende a ser interrompida por golpes do Estado engendrados pelas forças *conservadoras, com o apoio dos militares.*

Tais golpes tendem a constituir governos autoritários, eventualmente movidos por genuína intenção de promover o desenvolvimento da respectiva sociedade. A circunstância, entretanto, de serem governos autoritários, não submetidos a um efetivo controle público de seus atos, opera, com franca predominância estatística, no sentido de gerar crescentes formas de prepotência e corrupção, que termina desacreditando o regime e forçando os militares a devolverem o poder ao povo. A restauração da democracia num país cuja população se mantém ignorante e miserável, suscita, rapidamente, o retorno às expectativas populistas, restabelecendo-se o círculo perverso.

Dois modelos de desenvolvimento

Tanto a observação histórica quanto a contemporânea revelam o fato de que sociedades subdesenvolvidas dotadas de condições endógenas para se desenvolverem logram, em determinadas condições, alcançar tal objetivo. Se observarmos as condições que possibilitam tais processos de desenvolvimento verificaremos que eles sempre se relacionam com uma significativa elevação da racionalidade pública.

O conceito de racionalidade pública, relativamente amplo, senão algo ambíguo, pode ser definido como exprimindo o nível de racionalidade dos principais tomadores de decisões públicas. Num Estado contemporâneo, essas decisões corespondem aos *escalões superiores do Poder Executivo e de suas principais agências, às lideranças* parlamentares e partidárias e aos escalões superior e médio do Poder Judiciário. A manifestação básica da racionalidade pública consiste na racionalidade operacional dos tomadores de decisões públicas, no exercício de suas funções públicas. A essa racionalidade, a partir de níveis mais elevados, tende a se agregar o que se poderia designar de racionalidade contextual. Trata-se, já agora, de uma racionalidade que, ademais de se exercer na escolha de meios apropriados para o alcance dos fins desejados, conduz a uma conveniente eleição de fins, de sorte a que sejam condizentes com os interesses que os decisores buscam atender e de sorte a que a representação de tais interesses, por esses decisores, se revista de constatável confiabilidade.

O desenvolvimento histórico dos países europeus, para tomar um exemplo ilustrativo, corresponde a sucessivas elevações de seu nível de racionalidade pública. Esta se eleva, significativamente, a partir do Renascimento, com a formação das monarquias modernas. Se eleva, novamente, com a Ilustração do século XVIII, com o capitalismo liberal do século XIX, com a sofisticação sócio-política e tecnológica do século XX.

Apelando, novamente, para a observação histórica e a contemporânea, verifica-se que os processos de elevação da racionalidade pública obedecem, em última análise, a dois

modelos: o da Sedimentação Gradual e o da Reestruturação Acelerada. No primeiro caso, a elevação da racionalidade pública se processa de forma não linear e no curso de longos prazos, como decorrência da gradual mas descontínua elevação do nível médio de racionalidade da respectiva sociedade. A difusão da instrução e da cultura, conjuntamente com o incremento da riqueza e a ocorrência de modalidades mais equitativas de sua distribuição operam, num processo dialético de longo prazo, no sentido de aumentar o número de pessoas, em condições de relativo bem-estar, que têm crescente compreensão racional dos processos em curso na sociedade. Essas pessoas passam a discenir crescentes correlações entre seus interesses pessoais e os interesses coletivos e a se dar conta da medida em que são sócias do programa geral. Quanto mais abrangente seja esse entendimento, mais a conduta pública dessas pessoas tende a suscitar formas elevadas de racionalidade pública, por parte dos decisores. Foi o alargamento da instrução e da cultura, associado a maior difusão do bem-estar, que gerou uma opinião pública ilustrada, na Europa no século XVIII. Foi a gradual expansão dessa opinião pública, ao ponto de ela abranger a quase totalidade dos cidadãos, que tornou possível, na Europa contemporânea, a coexistência de uma democracia social de massas com um nível extremamente elevado de racionalidade pública, significativamente mais elevada do que a racionalidade média observável nessas sociedades.

A emergência de uma racionalidade pública, significativamente mais elevada do que a da média social ocorre quando uma elite competente e idônea, com genuino espírito público, logra assumir o poder e exercê-lo em profundidade, produzindo transformações irreversíveis que aceleram, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e social, neste incluído um grande incremento da educação popular e uma grande difusão da cultura.

O que torna rara a ocorrência do modelo de Reestruturação Acelerada é o fato de seu êxito ser probabilisticamente dependente de formas persuasivas de aplicação. O exemplo, no caso do Brasil, do governo Kubitshek, é extremamente ilustrativo. É plenamente procedente a reivindicação de Kubitshek de que realizara, em cinco anos, a tarefa de cinqüenta. Kubitshek converteu uma economia agrária numa moderna economia industrial, embora não tenha logrado correspondentes transformações sociais. Seu extraordinário desempenho, que perdurou a despeito de suas lacunas na área social, foi possibilitado por ter sido exercido de forma suasória, em regime democrático.

O que torna rara a possibilidade de aplicação do modelo de Reestruturação Acelerada é a circunstância de que são também raras, nas sociedades subdesenvolvidas, as ocasiões em que uma elite competente e idônea logra alcançar e exercer o poder de forma democrática. Essa circuntância induz elites impacientes com as delongas e contradições do modelo de Sedimentação Gradual a intentarem a implantação, por via autoritária, do modelo de Reestruturação Acelerada.

A história apresenta inúmeros exemplos de tais intentos, tanto a partir de posições de esquerda (Lenin) como de direita (Franco, Pinochet). O problema com que se defrontam os intentos autoritários de aplicação do modelo de Reestruturação Acelerada decorre da constatação, feita por Sartre a respeito da relação entre meios e fins. Declara Sartre ("Les Communistes et la Paix") que, efetivamente, os fins justificam os meios. Ocorre apenas, observa ele, que os meios determinam os fins. Ou seja, os fins intencionais de uma determinada ação, ainda que genuinamente assumidos por seu agente, não correspondem, necessariamente, aos resultados atingidos, porque estes serão determinados pela natureza dos meios que venham a ser empregados. A revolução russa é um dos mais ilustrativos exemplos dessa contradição.

No caso da implantação autoritária do modelo de Reestruturação Acelerada, os efeitos negativos que suscita são, principalmente, de duas ordens. Por um lado, internamente ao regime, a falta de controle público de seus atos gera uma crescente propensão para o abuso de poder e a corrupção. Por outro lado, no que se refere à sociedade, a falta de legitimidade do poder autoritário torna o acatamento de suas decisões excessivamente dependente de sua capacidade coercitiva e confere aos setores e grupos sociais negativamente afetados pelos intentos reformistas do regime – ainda que estes sejam socialmente convenientes – justificativas para resistir e contra eles mobilizar apoios sociais adversos.

São as deficiências inerentes ao autoritarismo que invalidam, *ex ante*, os projetos de instauração autoritária do modelo de Reestruturação Acelerada. Isto não obstante, há diversos exemplos históricos de exitosa aplicação autoritária, *ex post*, desse modelo. Tal ocorre no excepcional caso de De Gaulle, na França de 1958, que se utiliza da rebelião dos militares da Argélia para impor sua designação de Primeiro Ministro pela Assembléia e, em seguida, a coloca em recesso, disciplina os militares e governa autoritariamente. De Gaulle, a partir do poder, logra plebiscitar uma nova Constituição, que confere amplas atribuições ao presidente da República, faz-se eleger presidente e realiza, democraticamente, um grande governo, que salva a França do prolongado declínio em que havia caído, modernizando o país e o recolacando em nível de vanguarda na Europa.

A maior parte, entretanto, dos exemplos exitosos de instauração autoritária do modelo de Reestruturação Acelerada não conduz, de forma linear, à uma estável elevação da racionalidade pública. A reestruturação autoritária, mesmo quando bem exercida, tende, por seu caráter autoritário, a gerar efeitos contraditórios que suscitam um processo dialético, freqüentemente longo, somente ao cabo do qual, quando coroado pelo êxito, se logra uma estável elevação da racionalidade pública. O mais extraordinário exemplo dessa hipótese é o caso de Mustafá Kemal, de 1922 a 1938. Depondo o sultão Mohomet VI e acabando, formalmente, com a proclamação da República turca, o secularmente decadente Império Otomano, Kemal põe em marcha um radical programa de reformas sociais, culturais e políticas, modernizando e ocidentalizando o país. Jamais foi tão radicalmente aplicado o modelo de Reestruturação Acelerada. O autoritarismo de Kemal, entretanto, gera um longo processo dialético de contradições entre seus objetivos públicos, que era a instauração de um moderno Estado democrático e laico, e os meios coercitivos de que para tal se valeu, no âmbito de uma sociedade islâmica rural e subdesenvolvida. Sucedem-se, assim, depois de Kemal, períodos democráticos, em que se manifestam tendências desviantes, relativamente aos objetivos supremos do kemalismo e restaurações autoritárias, pelos militares, desses objetivos. Só atualmente, mais de sessenta anos depois da morte de Kemal, a Turquia parece ter alcançado, sob a presidência democrática de Turgut Özal, formas estruturalmente estáveis de mais alta racionalidade pública.

Hipótese de Sedimentação Gradual

O ano de 1991, como já se indicou, tende a ser crucial para os destinos do Brasil. Depois de um decênio de estagnação e retrocesso, num país que trazia de seu passado histórico graves problemas não resolvidos, todos os subsistemas se encontram na iminência de chegar a seu momento de disrupção. O governo Collor constitue, provavelmente, a última oportunidade para uma solução desses problemas na continuidade das instituições democráticas. Para enfrentá-los, entretanto, precisa, a

partir do prévio controle da inflação, dar apropriado atendimento aos cinco conjuntos de medidas precedentemente referidos.

A hipótese de que venha a fracassar é extremamente elevada. Observa-se, com efeito, que o violento choque anti-inflacionário de Março de 1990 não impediu um gradual retorno da inflação, que já atinge proporções de mais de 15% ao mês, em fins de 1990. A estratégia em curso, essencialmente baseada na combinação de uma política de equilíbrio orçamentário com uma política de grande severidade monetária, não está eliminando, como já mencionou, a despeito de seus efeitos recessivos, outros fatores primários da inflação. Se importantes modificações não forem introduzidas na estratégia anti-inflacionária do governo Collor, é altamente provável que se retorne a uma inflação galopante, no primeiro semestre de 1991. Acrescente-se que o contexto internacional corre alto risco de se tornar extremamente desfavorável, na medida em que se estão elevando perigosamente as possibilidades de uma confrontação militar no Golfo Pérsico, em princípios de 1991, com altíssima elevação do preço do petróleo, por um período que poderá ser longo.

Independentemente da inflação, tampouco são animadoras, no estado em que as coisas se encontram em fins de 1990, as perspectivas de que venham a ser apropriadamente formuladas e implementadas as grandes medidas requeridas pelo país, no ano de 1991. O governo Collor se apresenta extremamente débil nos setores sociais, educacionais, culturais e jurídicos. Não se conhecem estudos e planos preparatórios capazes de permitir uma competente e rápida atuação do governo nesses setores, supondo-se que um eficaz controle da inflação, no curso do primeiro semestre de 1991, possibilite subseqüentemente tal atuação. Tampouco parecem minimamente capacitados para se desincumbirem apropriadamente de tais encargos os responsáveis por esses setores.

A incapacidade, por parte do governo Collor, de dar conveniente solução a tais problemas, no curso do primeiro semestre de 1991, acarretará seu rápido descrédito. Com isto tenderá a perder o possível apoio parlamentar que eventualmente logre aglutinar, no começo do referido ano, bem como do respaldo social com que ainda contava, em fins de 1990. O cenário resultante de uma gigantesca crise, afetando todas as dimensões coletivas da vida brasileira e se desenrolando ante um governo desacreditado e impotente, é extremamente alarmante.

Qualquer que venha a ser o desenlace final de uma crise dessa natureza, seu resultado mais provável será o de mergulhar o país num longo e turbulento processo de instabilidades, em que se sucedam, dialeticamente, momentos democráticos, resvalando para o populismo e momentos autoritários, marcados por abusos de poder e corrupção.

Nas condições de um país como o Brasil, dotado de excepcionais condições para seu desenvolvimento endógeno, esse longo e turbulento processo de instabilidade tem, ainda que de forma não necessária nem linear, boas probabilidades de gerar uma gradual elevação do nível médio da racionalidade social. Nas concições de sociedades como a brasileira, o modelo de Sedimentação Gradual tende a se realizar a longo prazo, independentemente de projetos deliberados para sua implementação. Passa-se algo de equivalente, mas em termos incomparavelmente mais acelerados, ao que ocorreu com a Terra, a partir de determinada fase de sua evolução geológica, gerando, nos mares primitivos, mediante combinações moleculares não programadas, formas incipientes de vida. E algo de semelhante ao que ocorreu com o processo da vida que, por conferir *maior capacidade de sobrevivência a determinadas características, foi gerando formas* biológicas cada vez mais complexas, que desembocaram no homo sapiens.

O Brasil, com uma população da ordem de 150 milhões, em 1990, deverá estabilizar sua população a partir do segundo decênio do próximo século, num nível da ordem de 230 milhões. No processo de continuada instabilidade, próprio à hipótese que se discute, deverá ocorrer um discreto crescimento do PIB, que o elevará, até o segundo decênio do próximo século, para um nível de cerca de US$4 mil per capita, em dólares de 1990. A gradual difusão da instrução, no curso das próximas três décadas, deverá reduzir a algo como 10% o analfabetismo dos adultos e quadruplicar a taxa dos que concluam o primeiro grau completo, elevando-a para 40%. A população rural, que ora representa *cerca de 30% da total, deverá se reduzir para algo em torno de 15%. Deixará de emigrar* para as cidades porque, com ou sem uma reforma agrária formal, terá encontrado seu nível de equilíbrio, na relação entre oportunidades e níveis de vida proporcionados pelo campo e os susceptíveis de serem encontrados nos centros urbanos.

A gradual redução e final supressão das migrações do campo para a cidade, combinadamente com a estabilização do crescimento demográfico permitirão, a partir da segunda década do próximo século, uma crescente redução da marginalidade urbana. Esta, cujo pico deverá ser atingido na década de 1990, será gradualmente absorvida, em boa medida, pela economia formal, no curso dos próximos 30 anos.

O quadro resultante do que se poderia designar como primeira fase de um processo de desenvolvimento através do modelo de Sedimentação Gradual, fase essa estimavelmente atingível na segunda década do século XXI, tenderá a consolidar, a partir de então, irreversibilidades positivas para o desenvolvimento brasileiro. A elevação do nível médio da racionalidade social, decorrente da estabilização demográfica, do fim das migrações rurais e da difusão da educação, no nível de um PIB per capita que terá praticamente eliminado as formas mais agudas de miséria, tornará crescentemente possível a adoção, por via democrática, do modelo de Reestruturação Acelerada. Na medida em que tal ocorra, a terceira década do próximo século se converteria no momento da superação do subdesenvolvimento brasileiro, permitindo coeficientes muito mais elevados de crescimento econômico, de educação popular e de formação de quadros de alta qualificação.

Na medida em que, por circunstâncias diversas, a primeira fase do modelo de Sedimentação Gradual não chegue ao ponto de suscitar a implementação democrática do modelo de Reestruturação Acelerada, tudo indica que a continuação das tendências que se forem definindo e acumulando, da década de 1990 à de 2020, conduzirá o país, nos vinte anos seguintes, a um estável nível de elevada racionalidade média e pública.

As precedentes considerações tornam muito clara a importância de que se revestem, para o Brasil, o ano de 1991 e o governo Collor. O malogro deste, no curso daquele ano, tenderá a suscitar um turbulento processo de crises e de instabilidades que, numa hipótese moderamente não pessimista, transferirão para a terceira década do século XXI a superação do subdesenvolvimento brasileiro. Numa hipótese mais pessimista, essa meta tende a ser concebível somente em torno de meiados do próximo século.

Hipótese de Reestruturação Acelerada

Tal como as coisas se apresentam, em fins de 1990, uma previsão razoavelmente otimista, a respeito do ano de 1991 e do governo Collor, embora se revista de uma probabilidade de ocorrência significativamente inferior à que foi considerada no tópico precedente, não pode ser descartada. Como tem sido assinalado, o Brasil dispõe de

condições excepcionais para seu desenvolvimento endógeno. O contexto internacional, embora aponte, para princípios de 1991, em direção extremamente perigosa, no que concerne a crise do Golfo Pérsico e seus efeitos de curto e médio prazos sobre o preço do petróleo, é globalmente favorável. O sistema internacional da era gorbacheveana tem características muito positivas. Se não se logrou, ainda, um contexto internacional propenso a uma substancial ajuda aos países subdesenvolvidos, superou-se o período dos imperialismos e colonialismos irresponsáveis. O cenário internacional, embora ainda não significativamente favorável, tornou-se compreensivo e não adverso aos países em *desenvolvimento. Isto se reflete, claramente, na questão do novo encaminhamento* internacional da dívida externa.

O governo Collor, por seu lado, embora apresentando as limitações e lacunas referidas no tópico precedente, é algo de ainda indefinido. O discurso modernizante, desenvolvimentista e social-democráta do presidente, ainda que, com exceção do setor financeiro, não tenha sido implementado, não constitue, ao que tudo indica, uma impostura. Exprime desígnios que não lograram condições de exequibilidade, nos primeiros meses de seu mandato. Essas condições poderão, em 1991, ser razoavelmente atendidas.

Quais são os principais requisitos para que o governo Collor se revele, em 1991, capaz de enfrentar, apropriadamente, os imensos problemas com que se defronta o Brasil? Esses requisitos podem ser distribuídos por quatro grandes grupos de condições: (1) as dependentes do próprio presidente, (2) as dependentes de lideranças partidárias e parlamentares, (3) as dependentes de lideranças da sociedade civil e (4) as dependentes do contexto internacional.

O êxito do governo Collor depende, em primeiro lugar, do próprio presidente. Esse homem isolado, sem equipes, nem apoio partidário, nem respaldos organizados da sociedade civil, teve, obviamente, as maiores dificuldades na organização inicial de seu governo. Ao se encerrar o ano de 1990 e se iniciar, com um novo Congresso Nacional e com novos executivos estaduais, uma nova fase de seu governo, o presidente Collor não está mais condenado a suas iniciais condições de isolamento. Na medida em que *consiga ter uma visão lúcida de seu desempenho* inicial, de sua *própria* equipe e da problemática nacional, dispõe de condições suficientes para reformular suas estratégias e reorganizar sua equipe, fortalecendo, particularmente, seus setores débeis, que são, como já foi referido, os relacionados com os assuntos sociais, educacionais, culturais e jurídicos. Importa, igualmente, que o presidente proceda a uma objetiva análise crítica de seu desempenho, na área econômica, onde obteve êxito consideráveis mas insuficientes. É óbvia a necessidade de introduzir novos elementos na estratégia de controle da inflação, de sorte a remediar, prontamente, a escassês alimentícia do país e acabar com a hemorragia dos bancos públicos.

O segundo grupo de condições para o êxito do governo Collor não depende, apenas, do presidente, mas, igualmente, da conduta das lideranças partidárias e parlamentares. Um governo com um profundo compromisso reformista, como o exigem as condições brasileiras e pretende fazê-lo o presidente Collor, como o reitera em seus discursos públicos, necessita de uma maioria parlamentar confiável, apoiada em efetivas coincidências programáticas. Essa maioria não existe e, o que é mais preocupante, não está em vias de formação, ao se encerrar o ano de 1990. O entendimentos em curso, combinando algumas idôneas lideranças da direita parlamentar com uma maioria clientelista, não são susceptíveis de gerar um apoio parlamentar programático de tendência social-democrática. Esse apoio programático só é viável se a inevitável massa

clientelista, que constitue a grande maioria do Congresso, for articulada em torno de um núcleo social-democrata. A relevância do PSDB, para tal fim, é manifesta e decisiva. O presidente Collor precisa dar irrecusáveis demonstrações de que seu compromisso social-democrata é efetivo e não meramentee retórico e convocar as lideranças do PSDB, ainda que optem por não participar de seu governo, a dar apoio a um programa que coincida com o do partido. As lideranças do PSDB, sob pena de trairem seu programa e a confiança de seu eleitorado, têm de colaborar com um projeto de governo que coincida com seu próprio programa.

O terceiro grupo de condições diz respeito à formação de núcleos organizados de apoio na sociedade civil. As profundas modificações sociais requeridas pelo país contrariam, frontalmente, poderosos interesses corporativos, nas três classes sociais, fortemente entrincheiradas em privilégios e imunidades cartoriais. Esses interesses não podem ser enfrentados apenas com o apoio difuso dos setores não organizados da opinião pública. *O governo Collor necessita mobilizar e organizar as duas grandes forças que aspriam à* transformação social do Brasil. Essas forças são, por um lado, os setores modernos do país: seu empresariado moderno, sua classe média competente, e o moderno sindicalismo de resultados. Por outro lado, são as grandes massas marginais, que não têm sindicato, nem formas orgânicas de representação e constituem, por isso, ingenuamente, a base de sustentação do populismo. Essas massas – importante parcela da qual votou no candidato Collor – querem, em primeiro lugar, ter acesso a formas confiáveis de emprego. Uma política de pleno emprego, incluindo reforma agrária, complementada pela organização do Serviço Nacional, com as características que foram estudadas pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais (vide "Brasil, Reforma ou Caos") terá condições de captar, rapidamente, o apoio dessas massas e levá-las a substituir a mistificação do populismo pela realidade palpável do emprego e da proteção conferida pela seguridade social.

O quarto grupo de condições, relacionadas com o contexto internacional, vai passar por uma dramática alternativa, de fins de 1990 a princípios de 1991, conforme a crise do Golfo Pérsico se resolva diplomática ou militarmente. Na primeira hipótese, as condições favoráveis do contexto internacional, precedentemente referidas, não serão perturbadas pelo enlouquecimento do preço do petróleo. Na hipótese de um conflito militar, que poderá, por alguns ou muito meses, elevar extraordinariamente o preço do petróleo, a patamares estimados, por muitos, em torno de US$100 o barril, o governo Collor enfrentará uma selvagem drenagem de suas disponibilidades de divisas. O Brasil não deverá se defrontar com uma severa escassês do cru, mas com uma triplicação ou quadriplicação da conta petróleo.

Os múltiplos efeitos negativos de um brutal encarecimento do petróleo dispensam maior elaboração. O projeto econômico do país terá que ser reformulado, tanto no que se refere à aceleração da conquista de auto-suficiência em petróleo, como de sorte a assegurar, no curto prazo, suficientes superávits do comércio exterior para enfrentar a crise do óleo, com óbvia necessidade de novos reajustes em matéria da dívida externa. É imperativo que o governo Collor proceda, imediatamente, ao estudo de um plano de contingência, que lhe permita enfrentar essa conjuntura. Se, entretanto, as condições anteriormente enumeradas forem devidamente atendidas pelo governo Collor, a crise do petróleo, por si mesma, não impedirá sua viabilidade, embora tenha incontornáveis efeitos retardatários, com relação a muitos projetos de desenvolvimento.

Ante o quadro precedentemente descrito pode-se concluir, num primeiro momento, que existem condições que permitem que o governo Collor enfrente, apropriadamente, a

partir de 1991, os grandes problemas brasileiros. Entre os requisitos para tal necessários avulta, predominantemente, a medida em que o próprio presidente seja capaz de uma lúcida análise de seu próprio governo e da situação do país.

A segunda conclusão a excluir é a de que o correto equacionamento e início do solucionamento da problemática brasileira, pelo governo Collor, propicia condições para uma ativa implementação, a partir de 1991, do modelo de Reestruturação Acelerada. Trata-se, como foi indicado, de uma rara oportunidade, nas condições de um país subdesenvolvido como o Brasil, de se dar execução àquele modelo dentro do regime democrático. Torna-se muito provável, assim, a possibilidade de se assegurar a continuidade de um processo de rápida elevação da racionalidade pública, com correspondentes transformações da sociedade e do Estado.

Conforme estudos já referidos do Instituto de Estudos Políticos e Sociais a exitosa implementação, em condições democráticas, a partir do ano de 1991, do modelo de Reestruturação Acelerada, gera crescentes possibilidades para que o Brasil supere, no prazo de doze a quinze anos, sua condição de país subdesenvolvido. Enquanto o modelo de Sedimentação Gradual transfere, com múltiplos riscos de percurso, o desenvolvimento brasileiro para meados do século XXI, a exitosa implementação, pelo governo Collor, do modelo de Reestruturação Acelerada, tenderia a consolidar o desenvolvimento brasileiro na primeira década do próximo século.

III. CONCLUSÕES

País extremamente bem dotado de condições para a promoção endógena de seu desenvolvimento, o Brasil tem grandes probabilidade de atingir essa meta, a mais longo ou a mais curto prazo. A mais longo prazo, o modelo de Sedimentação Gradual tenderá, embora de forma não linear nem automática, a uma gradual elevação do nível médio de racionalidade, na sociedade brasileira, possibilitando correspondente elevação da racionalidade pública. Esse modelo, nas condições observáveis em fins de 1990, é o de mais provável ocorrência.

As possibilidades de o governo Collor, em 1991, dar adequado equacionamento e início de solucionamento aos grandes problemas brasileiros, embora não descartáveis, não encontram suficiente amparo nem na forma pela qual esse governo se está conduzindo, ao se aproximar o decurso de seu primeiro ano de mandato, nem na composição de seus quadros. O choque anti-inflacionário de Março de 1990, apto a eliminar o iminente risco de hiperinflação, não foi acompanhado de medidas capazes de evitar o retorno a elevadas taxas mensais de subida dos preços. O governo, por outro lado, se revela extremamente débil nos setores sociais, educacionais, culturais e jurídicos, não havendo indicações de que o presidente Collor tenha consciência de tais debilidades.

Acumulam-se os indícios, assim, de que o crucial ano de 1991, em vez de marcar o momento da superação da crise, se caracterizará por seu brutal desencadeamento. Se vier a ocorrer o enlouquecimento dos preços do petróleo, como decorrência de uma solução militar – que parece a mais provável – para a crise do Golfo Pérsico, tal fato reforçaria, perversamente, os ingredientes da gravíssima crise que se anuncia para 1991.

Essa grave crise, desenrolando-se diante de um governo que suscitou grandes esperanças iniciais mas que tende, nas condições indicadas neste estudo, a perder

credibilidade e capacidade operacional, deverá mergulhar o país, a curto ou médio prazos, num longo e turbulento processo de instabilidades. Em tais condições, é improvável que se mantenha a continuidade institucional. Mas é igualmente improvável — embora não impossível — que subseqüentes intentos de solução, visando à implantação, por via autoritária, do modelo de Reestruturação Acelerado, sejam coroados de êxito. Como se indicou neste estudo, a validade, *ex-ante*, do modelo de Reestruturação Acelerada, depende de sua implementação por via suasória, em regime democrático. A história, não obstante, apresenta alguns casos em que, *ex-post*, a implantação autoritária desse modelo resultou exitosa.

No caso brasileiro, a hipótese de malogro do governo Collor deve provocar um enorme retardamento no processo de elevação do nível médio de racionalidade social. Em tais condições, as possibilidades de o país se consolidar como uma moderna, democrática e socialmente equitativa sociedade industrial, ficam transferidas para um período que tenderá a situar-se entre o terceiro e o quinto decênio do século XXI.

Tudo isso não obstante, ainda que a probabilidade estatística, tal como se pode avaliar em fins de 1990, aponte na direção de um processo de muito longo prazo, o voluntarismo do presidente Collor e de algumas lideranças, no Congresso e na sociedade civil, têm efetivas possibilidades de produzir um curto circuito histórico. 1991 permite uma ativa implementação democrática do modelo de Reestruturação Acelerada. Tudo depende de vontade e de capacidade políticas. O dilema parece incontornável: o encaminhamento do Brasil para seu pleno desenvolvimento ou tem efetivo início em 1991 ou fica adiado por muitas décadas.

DA PREVISIBILIDADE HISTÓRICA

José Vicente Lessa

1. Introdução

A condição almejada por todo aquele que se dedique à análise política, econômica ou sociológica encontra-se, sem dúvida, na habilidade de antecipar correntemente desdobramentos futuros do processo histórico presente. Enquanto dever profissional, esta condição é buscada por diplomatas, planejadores governamentais e privados. Sobretudo na diplomacia, a capacidade de antecipar situações futuras prováveis, susceptíveis de afetar interesses da sociedade política representada, e a conseqüente faculdade do diplomata de orientar judiciosamente seus governos, afiguram-se como a maior qualidade analítica que se pode conceber. Não obstante, esta capacidade, que deveria derivar da qualidade dos instrumentos teóricos e metodológicos da análise, encontra-se apenas esparsamente distribuída e, mesmo assim, não enquanto capacitação mas como habilidade, entendida nos termos de uma condição individual do analista, quase como uma arte, uma certa argúcia intuitiva pertencente a um campo indefinido entre epistémen e dóxa.

A possibilidade de resgatar essa projeção do saber sociológico do simples exercício conjectural será o tema do presente ensaio. Ressalve-se, desde logo, ser de nosso entendimento que o futuro encerrará sempre uma incógnita e que toda previsão será, na melhor das hipóteses, probabilística. Mas precisamente aqui, nesta segunda observação, reside o nosso ponto de partida: primeiro, porque a atividade teórico-reflexiva nas ciências da condição coletiva dos homens tem como desígnio inescapável a busca da melhor das hipóteses, onde quer que as formas possíveis de aproximação do conhecimento à verdade possam realizar-se; segundo, não apenas essas formas possíveis de aproximação já são em si probabilísticas, como também defendemos que o tratamento com juízos probabilísticos em contexto logicamente fundado constitui legítima atividade teórica ou, se quisermos, científica. As formas pelas quais se logrará discernir a simples conjectura das projeções logicamente fundadas constituem a essência do problema aqui proposto.

2. A "Natureza Humana" e o Princípio da Permanência

O tema encerra, obviamente, inúmeras questões não resolvidas. Desde logo, devemo-nos prevenir contra uma possível submissão irrestrita da análise ao objetivo pragmático acima descrito, *o que conduz ao ideal instrumentalista sintetizado no lema "prever para prover"* subjacente ao pensamento positivista. Nesse contexto, um inevitável reducionismo

parece derivar da crença num condicionante biológico sobre a conduta humana em sociedade para reforçar a idéia de que se poderia, eventualmente, constituir uma ciência social positiva, inteiramente fundada na observação e experimentação. De qualquer modo, repousa esta visão na premissa de que existiria uma "natureza" humana básica e incondicionada; e mesmo quando se reconhece o "milieu" social como interagente no processo definidor da conduta, persiste a crença neste reduto "natural" mas imperscrutável do espírito humano, intocado pelas contingencialidades históricas e, destarte, permanente, regular e previsível.

Excetuadas a constituição e as necessidades meramente biológicas dos homens, o preciso delineamento conceitual dessa "natureza" fora prudentemente evitado pela escola positivista, à medida em que se revelava impossível desatar o nó que une a estrutura de caráter às estruturas sociais. Hume, o "verdadeiro pai da filosofia positivista", segundo Kolakowski, descartou em seu Tratado sobre a Natureza Humana que se possa pretender descobrir a origem e as qualidades últimas daquilo que tomara como tema. Como sói acontecer com os conceitos universais complexos, a "natureza humana" apenas poderia ser referida por suas supostas faculdades, e jamais como "entidade" ou pura determinidade. Assim, seu conteúdo teria que limitar-se a menções esparsas aos "elementos constitutivos da natureza humana", ora como conteúdos psicológicos (Dilthey, Durkheim, James, Mill), ora como princípios éticos (Kant, Dewey, Moore). Afinal, condenar o conceito como um objeto suspeito a mais no campo "viciado" das especulações metafísicas, como seria típico do positivismo, implicaria eliminar as bases possíveis da recorrência histórica que lhe são caras.

A abordagem conceitual da "natureza humana" resulta inviável por seu marcado conteúdo empírico. Após discorrer sobre o conceito e suas implicações em Platão, no Cristianismo, em Marx, Freud, Sartre, Skinner e Lorenz, Leslie Stevenson conclui em seu Seven Tehories of Human Nature (Oxford, 1974), que o conceito tem por pressupostos "certos fatos gerais e incontroversos (sic) acerca da natureza humana". Esses fatos são: "que os homens desejam evitar a dor, que necessitam de alimento, abrigo e a companhia de outros homens, que desejam encontrar um propósito para suas vidas e desfrutar o prazer do exercício de suas múltiplas capacidades, livres de interferências". Esse resumo geral de "traços constitutivos" são, por sua vez, redutíveis a duas ordens de condicionantes mais ou menos universais: de um lado, temos as necessidades biológicas dos homens e suas reações instintivas e, de outro, as necessidades do ego, traduzíveis naquilo que as vertentes hedonistas da filosofia identifica como a busca da felicidade. Isto posto, percebemos que, se a primeira ordem de "conteúdos" – as necessidades básicas e instintivas – não é exclusiva dos homens mas, seguramente, da imensa maioria das espécies animais, a segunda – as necessidades do ego – encontram-se fortemente marcadas pela cultura e afetam os indivíduos através de diferentes "filtros" sociais: situação de classe, sexo, raça, grupo profissional, etc.

Resulta portanto evidente que esse caminho conceitual não ajuda a estabelecer qualquer base para a previsibilidade histórica; e que apenas através de elaboradas teses sociológicas e antropológicas pode-se lidar – não mais com o conceito de "natureza humana", mas com o de cultura. Ainda assim, ante a inevitável dissolução do conceito, o positivismo segue admitindo implicitamente como dada a possibilidade de previsões acuradas nas ciências sociais à base dessa crença numa natureza fundamental (mas extremamente vaga) do homem, que se revelaria, eventualmente, no comportamento externo dos indivíduos. Este caminho está fadado ao insucesso. Não obstante, o assunto não foi ainda esgotado e a ele retornaremos.

3. O Historicismo e Seus Críticos

Dada a impossibilidade de se delimitar o conceito de "natureza humana", as tentativas de constituição de uma ciência ética sempre tenderam a uma certa auto-indulgência, admitindo-se essa natureza como intrinsecamente boa. Isto não se deu por acaso, pois os filósofos que já se debruçaram sobre o assunto o fizeram com ânimo de reformadores sociais – o que também supõe um otimismo progressista com respeito ao futuro. A convergência do empirismo positivista com essa instância ética deu margem à crença de que se poderiam identificar certos ciclos históricos, nos quais a "natureza" humana refletiria sua permanência ontológica. (Tal pressuposto pertence, obviamente, ao campo da metafísica; e os historicistas, que o tinham subentendido, não poderiam admiti-lo). Ainda assim, o historicismo tem importância central para o nosso tema. Vejamos brevemente que ensinamentos críticos podemos retirar desse empreendimento filosófico.

Wilhelm Dilthey é sem dúvida o mais brilhante representante dessa escola. Sua noção de estrutura social praticamente se poderia intercambiar pela de "estrutura histórica" – exceto pelo fato de que as "cosmovisões" (Weltanschauugen) geradas em cada estrutura são irredutíveis e irreferíveis a outras. Esse relativismo absoluto (!) teria obviamente que implicar dificuldades insuspeitadas. Negada a recorrência dialética da consciência, Dilthey subordina a atividade reflexiva a conteúdos puramente psicológicos, inteiramente sujeitos à cultura, submergindo portanto nesses conteúdos também suas "ciências do espírito". Poder-se-ia portanto arguir ser impossível qualquer previsão, desde que impossível erguer-se acima do relativo-absoluto. A noção de natureza humana aparece também em Dilthey ligada a esses conteúdos da mente, expressos no "querer, sentir e representar" (Prólogo à Introdução às Ciências do Espírito), ou seja, numa mistura inextricável de processos lógicos e psicológicos. Mas se Dilthey afirma, por um lado, que "a vida espiritual é histórica" e, por outro, que esses conteúdos psicológicos conformam a "organização externa das sociedades", é precisamente essa dubiedade que salva sua filosofia. A crença, firmada pelo lado positivista de seu sistema, na existência de "leis gerais da história" ou da sociedade resgata a possibilidade da previsão histórica ("A sociedade presente é condição para a futura"), mas a identificação de tais leis somente se faria possível, presumivelmente, numa etapa mais avançada de integração, ainda por ser vista, das ciências do espírito.

O pressuposto básico do historicismo está portanto na crença na existência de "leis históricas" objetivas, que se manifestariam em recorrência cíclicas de longa duração. Estes ciclos apresentariam fases ascendentes, descendentes, estádios distintos de evolução das sociedades, e assim por diante. Tais colocações foram criticadas de modo aparentemente exaustivo, sobretudo – para citar apenas dois nomes destacados – na obra de R. G. Collingwood (Antiquity e The Idea of History) e Karl R. Popper (The Poverty of Historicism e The Open Society and its Enemies). Ainda assim, quer parecer que tanto as posições historicista quanto a crítica incorrem em excessos e simplificações perfeitamente evitáveis. Os excessos ficam por conta das intenções escatológicas do historicismo, em que se acredita viável tecer em linhas evolucionistas o avanço histórico das civilizações. As simplificações da crítica produzem-se em torno de posições igualmente extremadas com respeito ao positivismo: Collingwood rejeita radicalmente todo remanescente dessa perspectiva presente no historicismo, a ponto de negar qualquer relação externa entre fatos históricos (A história humana é tão-somente um sistema de relações internas, uma história mental). Essa redução das estruturas históricas à sua "metade" idealista, com a negação da "metade" realista, tem efeitos limitadores na obra de Collingwood. Assim, curiosamente, apesar de concluir magistralmente que todo o passado (mental, logicamente) está contido no presente, falha esse autor em perceber que o mesmo se aplica, em parte, com relação ao futuro.

Contrariamente, Popper e seguidores pecam por excessivo apego a nações positivistas. Sustentam ser acientífica toda pretensão à previsão histórica com base em duas linhas de raciocínio. Primeiro, entendem que a história é impulsionada por descobertas científicas; e não se pode prever que direção futura terão as sociedades porque tal direcionamento depende de descobertas científicas que ainda desconhecemos. De outro modo, se lograsse o historiador antecipar essas descobertas isto equivaleria a trazê-las do futuro para o presente, influindo assim o próprio historiador sobre o futuro, modificando-o e invalidando, por conseguinte, suas próprias profecias. A segunda linha de argumentos implica, igualmente, a destruição involuntária daquilo que se acredita prever: o mero fato de haver sido feita a previsão influirá sobre os acontecimentos "previstos", quer evitando-se (auto-negação da previsão), quer precipitando-os ou mesmo os "causando" (auto-realização), efetuando-se assim uma espécie de efeito de Édipo. O historicismo em verdade modifica o futuro, comprometendo sua própria validade enquanto corpo confiável de conhecimentos. Copmo dificuldade de natureza prática, Popper argumenta que os enunciados relativos ao futuro negam também a possibilidade da prova científica – de sua validação pelo falseamento –, já que tal verificação somente será viável numa ocasião futura indefinida e remota.

A crítica popperiana e toda a atitude anti-idealista do positivismo lógico, gestado no chamado Círculo de Viena, deve ser entendida como o resultado de um descontentamento com as correntes filosóficas de corte kantiano e fenomenológico como base para fundamentação do conhecimento científico e, no contexto político, de uma *reação liberal aos fundamentos teóricos do marxismo, cujas conseqüências práticas* tiveram cunho liberticida no século XX. Avessos ao programa revolucionário do marxismo, esses autores sustentam, não sem razão, que o verdadeiro espírito científico, para fazer frente a suas responsabilidades, deve ser comedido e contrário às grandes concepções milenaristas.

Feita e admitida esta ressalva, façamos as seguintes observações às críticas de Popper. Primeiramente, impõe-se uma distinção, para dar maior clareza às nossas idéias, entre o curto e o médio prazo em história. Diremos que o curto-prazo se estende ao futuro imediato, ou seja, não mediatizado por fatos significativos novos que possam vir a ocorrer, mas diretamente decorrente de componentes estruturais, fatos e tendências verificáveis em termos do "aqui e agora". Por médio-prazo entenderemos o futuro de que falam Popper e os historicistas, mediatizados por tantas futuras descobertas científicas, fatos econômicos, guerras e acidentes naturais. O futuro que acreditamos poder as ciências sociais antever diz respeito unicamente ao futuro projetado a partir de variáveis históricas identificáveis no presente.

Por outro lado, façamos um parêntesis para considerar que as descobertas científicas não mais seriam tão imprevisíveis como o eram há algumas décadas. Deixaram, na moderna sociedade tecnológica, o campo do fortuito e acidental para constituir finalidades deliberadamente fixadas. Nos modernos laboratórios estatais ou no âmbito das grandes empresas, a busca de novas soluções técnicas para problemas impõe um direcionamento na pesquisa inteiramente ditado pelas finalidades em vista, isto é, dirigem-se intencionalmente à descoberta e invenção de recursos científicos para determinados problemas. As "descobertas" se amiúdam e assumem, mais e mais, o caráter de meras combinações de técnicas e conhecimentos preexistentes. Na vertiginosa busca operada institucionalmente na sociedade tecnológica, as descobertas científicas têm enormemente reduzido o seu poder de operar grandes transformações. Esta é uma característica relevante do modelo histórico que se vem afirmando na *segunda metade do século XX. Contrariamente às fases anteriores do capitalismo, onde*

as descobertas científicas e inovações tecnológicas operavam mudanças sobre as estruturas sociais, no capitalismo pós-nacional essas mesmas variáveis apenas sustentam e conservam essas estruturas.

4. A Visão Comportamentalista Contemporânea

A avalanche crítica que se abateu sobre o historicismo reduziu ao descrédito as concepções cíclicas da história e, em assim fazendo, colocou sob suspeita – erroneamente a nosso ver – a própria filosofia da história. Em seu lugar, privilegiam-se as correntes comportamentalistas atuais, supostas detentoras de uma racionalidade empírica comparável à das ciências naturais. (É certo entretanto que, desde o positivo-comportamentalismo comtiano, essa escola mantém importantes pontos de contato com as concepções historicistas, o que explica uma certa ressurgência ocasional destas – e sua aceitação – em ambientes acadêmicos positivistas hodiernos. Disto é exemplo o neo-historicismo do professor Paul Kennedy em seu Rise and Fall of the Great Powers).

Em verdade, o historicismo tem sido pouco mais que uma exacerbação do positivismo, comportamentalismo ou behaviorismo social, orientação básica de toda uma tradição anglo-saxônica – e notadamente norte-americana – de pensamento empírico-analítico, pautado sobre a noção skinneriana de que a realidade social se explica, à maneira do mundo da natureza, mediante a identificação de regularidades e padrões gerais objetivos de comportamento. A crença na existência objetiva de tais "padrões" parece outrossim revelar certo afastamento das convicções acerca da natureza humana, em suas evidentes postulações metafísicas, para buscar firmar subrepticiamente uma espécie de recorrência mecânica externa, à guisa de "leis gerais" das sociedades e da história. Empenham-se os modernos scholars na "identificação de padrões". Sustentam que determinados agentes históricos "seguem" este ou aquele padrão. Hoslti, por exemplo, afirma, sem opor qualquer reserva, ser um bias dos cientistas sociais pressupor "a existência de padrões regulares de conduta para explicá-las em termos de variáveis específicas" (International Politics, A Framework for Analysis, New Jersey, 1977). Parece evidente o fato de esse comportamentalismo postular a existência objetiva – e não como categoria abstrata – dos patterns de conduta. Ainda segundo Holsti (p. 11) os proponentes de uma "ciência predictiva" das relações internacionais alegam que "quando suficientes proposições básicas sobre o comportamento dos governantes, estados e sistemas internacionais forem testadas através de métodos rigorosos de pesquisa, proposições predictivas poderão ser elaboradas com razoável confiança".

Ora, se no mundo "existem" esses padrões que os homens seguem, como se seguissem inconscientemente um script, e se esses padrões são empiricamente identificáveis através da pesquisa de campo (assim como se podem identificar, por exemplo, preferências eleitorais na população da cidade do Rio de Janeiro), a história, a sociologia e a economia poderão afinal proclamar-se como ciências positivas. Este não é o caso, contudo. Imagine-se um padrão como sendo a conformação geral de um comportamento recorrente, não apenas no tempo como também no espaço. Não apenas um conselho de estado comporta-se-ia de um determinado modo, ante determinada situação, mas também todos os governos, nas diferentes regiões do mundo, comportar-se-iam de modo idêntico ou semelhante, dada a mesma situação. Isto equivaleria a supor existir uma relação de condicionamento entre a situação e a ação, isto é, um princípio determinista pelo qual uma situação X produz o comportamento Y. Mas o comportamentalismo não parece interessado em estabelecer essa relação, o que

suporia, ademais, a impossível tarefa de catalogar todas as situações históricas possíveis. Assim sendo, pretende-se recorrer ao registro desses "padrões" ao modo de regularidades empíricas, considerando-se nada além da ocorrência de cada comportamento. Um "padrão" seria portanto alguma espécie de relação entre *ocorrências individuais. Mas que tipo de relação? Se dois fenômenos ocorridos em* ambientes culturais distintos apresentam semelhança entre si, essa semelhança não se explica por si mesma, mas apenas pela lógica interna de cada um dos fenômenos. Ainda que semelhantes, os eventos considerados não têm relação lógico-causal entre si. Nenhum nexo lógico pode ser identificado neste caso, com o que se exclui a idéia relacional. Trata-se de uma formulação inconsistente por qualquer cânon lógico. Um padrão terá existência objetiva enquanto norma estabelecida de conduta, caso em que não poderá ser fixada a posteriori, ou seja, não se pode estabelecer normas para comportamentos passados, mas apenas para comportamentos futuros. Mas as regras ou padrões postos pela ciência normativa são inteiramente diversos daqueles buscados pelo comportamentalismo ao tentar "descobrir" padrões subjacentes no mundo objetivo como atributos deste. Por conseguinte, afirmar a existência objetiva de padrões comportamentais equivale a "fundamentar" toda a atividade teórica em pressupostos falsos.

Uma defesa habitual do comportamentalismo consiste em alegar que o volume de pesquisas já feitas não faculta ainda quantidade suficiente de material empírico *necessário à fixação dos "padrões" sócio-comportamentais. Aqui esses filósofos da* factualidade demonstram simplesmente ignorar valioso antecedente histórico, em que se destacam dois historiadores positivistas do século passado: o alemão Theodor Mommsen e o inglês Frederic W. Maitland. Em nome do imperativo positivista de se pesquisar e catalogar a maior quantidade possível de fatos empíricos para, num segundo momento, proceder-se a sua análise e interpretação, esses historiadores embarcaram em detalhadíssimas monografias históricas. (Mommsen empreendeu o mais amplo levantamento da história romana, num total de quatorze volumes, em que tratou desde o efeito "maligno" do vestuário sobre a Roma antiga até a codificação do direito constitucional romano, coisa que os próprios romanos jamais se importaram em fazer). O resultado desse excesso de pesquisa fora, de um lado, a proliferação de monografias extensas e desinteressantes e, de outro, uma quantidade desmedida de "evidências empíricas" que ninguém saberia como tratar. Afinal, descobriu-se que a quantidade "suficiente" de pesquisa empírica jamais poderia ser definida. Mas, antes que essa descoberta fosse feita, a interpretação dos dados já havia sido inviabilizada pela sufocante avalanche de monografias indigeríveis.

5. Fetiches, Mito e Linguagem

Uma terceira ordem de problemas diz respeito às formas de linguagem que amiúde interferem e distorcem o raciocínio analítico. Apesar de conhecida a advertência de Bacon contra os ídolos do foro e os ídolos do teatro, não parece a ensaística moderna ter desenvolvido salvaguardas eficazes contra representações hauridas do "pacto entre palavras e nomes" ou de "mundos fictícios e teatrais", fundados, segundo Bacon, em "doutrinas filosóficas e regras viciosas de demonstração" (Novo Organon, Livro I, XLIV). Não iremos neste breve ensaio discutir a fundo este tema. Interessa-nos apenas examinar de perto duas questões desse complexo de estudos da Semiologia e da Sociologia do Conhecimento vinculadas, muito estreitamente, à previsibilidade histórica em relações internacionais. A primeira diz respeito ao conteúdo mítico da noção corrente de estado; a segunda, à prática das extrapolações na análise teórica.

Um "fetiche" é um objeto inanimado — geralmente encontrado na natureza — a que se atribui faculdades mágicas ou anímicas. No campo acadêmico, é comum encontrar-se uma variante desses fetiches — as hipostasiações —, ou seja, o hábito de se atribuir vida, comportamento ou razão própria a conceitos abstratos. Tenho em mente, especificamente, o uso hipostasiado da noção de estado na literatura corrente. Tomemos como exemplo, entre milhares, o que escreve A. J. P. Taylor a respeito das aspirações imperialistas "da Itália" sobre a Abissínia no entre-guerras. "Italy conquered Abyssinia", diz Taylor. "Far from drawing profit from this, she found its pacification and development an almost impossible drain on her limited resources" (The Origins of the Second World War, p. 139). Considerada como um ente de razão, a "Itália" ou "she" — uma autêntica entidade mítica —, não poderia ter "motivos" para empenhar-se numa operação financeiramente ruinosa. Taylor limita-se por isto a criticar a irracionalidade do empreendimento imperial italiano sem compreender que, apesar de prejudicial ao país como um todo, a colonização da Etiópia apresentava perspectivas concretas de lucro para certos grupos influentes de interesse dentro da Itália.

Tais hipostasiações não servem, em absoluto, como recurso metodológico. Antes, são meras simplificações de linguagem ou metáforas que, apesar de apresentarem valor literário em certos contextos, serão sempre danosas ao discurso lógico. Correntemente, usa-se as expressões "Estados Unidos", "França", "Japão" etc. no mesmo contexto hipostasiado acima comentado. Dizemos por exemplo, que, ante um fortalecimento da Alemanha, os Estados Unidos poderão "voltar-se" prioritariamente para a América Latina. Mas, o que são, em primeiro lugar, "os Estados Unidos"? Como e por que devem "voltar-se" nesta ou naquela direção? Os "Estados Unidos" ou, para o mesmo efeito, todo e qualquer estado nada mais é que uma instituição social, além de uma convenção ou uma ficção jurídica. Nenhuma instituição social ou jurídica é dotada de razão própria ou é capaz de governar sua própria lógica. Uma instituição é um conjunto de regras sociais de conduta. Nenhuma instituição preexiste às regras ou papéis que lhe informam e, portanto, nenhuma instituição é a origem dos comportamentos humanos nelas codificados. Por isso, em termos estritamente lógicos, nenhum estado pode ser agente da história; nenhum grupo de estados pode ter relações entre si; nenhum estado pode ter interesses, objetivos ou intenções. Estas observações podem parecer demasiado óbvias, se se considera que os limites cognitivos das metáforas são mais ou menos conhecidos. Mas este não é, em absoluto, o caso: as metáforas não são simplificações apenas da linguagem, mas, sobretudo, do raciocínio. Um enunciado sobre o "comportamento" atual ou futuro dos "Estados Unidos", do "Japão" etc. não pode ser uma afirmação unívoca sobre supostas entidades míticas, mas uma análise detida da confluência interna de interesses, nesses países, capazes de influir sobre decisões de governo e moldar o comportamento de grupos privados com ação internacional relevante.

A segunda implicação relevante deste capítulo para a previsibilidade histórica é a prática ideológica das extrapolações, a saber, o hábito de se aplicar a experiência do passado para "enquadrar" fatos do presente e antevisões do futuro. Raymond Boudon comenta declarações de F. D. Roosevelt a Ernest May, em 1943, de que "a eliminação do império japonês como força potencial de Agressão" seria "essencial para a paz e a segurança". Seria também necessário, segundo Roosevelt, "impedir que a potência militar alemã renasça num futuro previsível". De todo modo, seria necessário, para Roosevelt, não repetir "os trágicos erros do passado" (Boudon, A Ideologia, p. 136). Desnecessário lembrar quão atuais são as "extrapolações" de Roosevelt. Com a reunificação alemã, velhos prognósticos sobre o renascimento do "poderio alemão" voltam a freqüentar preocupações acadêmicas. Seguramente a Alemanha virá a expandir sua força

econômica com a reunificação. Mas a idéia de um novo e agressivo poderio militar encontra-se, decididamente, em dessintonia com o contexto histórico deste fim de século.

As extrapolações apresentam-se como uma variante "leiga" da crença acadêmica nos padrões de recorrência históricos. Na perspectiva do indivíduo que as pratica, as extrapolações suprem a lacuna posta pela ausência de um conhecimento efetivo da realidade presente e de sua complexidade. Incorre-se na situação-tipo, descrita por Boudon, daquele que "não sabe que não sabe e está convencido de que sabe". Esse saber inquestionado se impõe por um "efeito de caixa preta" – um mecanismo ideológico que permite ao indivíduo "situar-se", enquanto ser consciente, no mundo em sua volta, na convicção de que "sabe", por experiência, como esse mundo a sua volta se comporta. É evidente, no entanto, que esse mecanismo ideológico não funda parâmetros logicamente confiáveis de análise ou previsão histórica.

6. A Previsibilidade na Prática Sociológica

Da discussão que empreendemos até aqui, tiramos três conclusões: Primeiro, não se pode estabelecer qualquer base de previsilidade histórica a partir de uma tese sobre a natureza humana, visto ser este um conceito vazio. Segundo, tampouco se pode arguir *ser possível prever-se acontecimentos futuros com base na recorrência mecânica de* "padrões" comportamentais, visto que tais padrões são inexistentes. Terceiro, que o emprego de metáforas como categorias de análise e as extrapolações fundadas no "comportamento passado" dessas mesmas entidades metafóricas comprometem a validade das conclusões possíveis do empreendimento analítico. A estas limitações – e mesmo por causa delas – acresce o fato de inexistir, no âmbito do pensamento acadêmico dominante, teoria confiável sobre a qual se possam estabelecer bases de previsibilidade histórica. Isto posto, permanecemos com a nossa questão inicial: é possível estabelecer-se alguma base segura para a previsibilidade histórica? Tenhamos, antes de tudo, presentes alguns "acertos" memoráveis e busquemos deles retirar as conclusões possíveis.

Ao lermos o ensaio de Max Weber sobre a burocracia (in Wirtschaft und Gesellschaft), não nos deixa de surpreender a enorme atualidade desse estudo empreendido na segunda década do século XX. Em toda parte, as observações de Weber sobre as estruturas burocráticas são um retrato vivo de uma realidade atual. Nem o predomínio de uma classe capitalista nem do proletariado, entrevisto por Marx, tem tido significado *comparável ao da classe dos burocratas estatais, em termos de ascendência política,* enquanto encarnação da racionalidade técnica requerida pelo capitalismo desenvolvido. C. Wright Mills, bebendo dessa boa fonte sociológica (The Power Elite), acresce à compreensão das estruturas burocráticas nos EUA produzindo, no início dos anos 50, não menos atuais conhecimentos acerca da ascendência da burocracia militar sobre a política externa norte-americana. Ainda assim, pode-se arguir não se tratarem, nestes casos, de previsões históricas mas da constatação de situações que permanecem hodiernamente. A este ponto retornaremos adiante. Interessa-nos antes discutir casos mais aceitáveis de "acertos" na prática da previsão histórica.

Uma das figuras mais controversas neste campo foi certamente Oswald Spengler, com seu A Decadência do Ocidente (1918-22). Ao declarar a civilização "faustiana" ocidental "em agonia", agregava Spengler a uma compreensão que não escapara de outras mentes argutas. Na mesma época, advertia James Bryce que "uma outra era glacial

pode estar se instalando no espírito da humanidade". Hobson, de quem tomamos essa citação de Bryce, agrega que o primado de práticas econômicas dissociadas de uma ética social sugeria "o declínio daquelas qualidades humanas, interesses, paixões e habilidades que se sintetizam na expressão 'progresso da humanidade'" (Hobson, 1938). Feitas no entre-guerras, tais afirmações têm a aura da profecia. A "decadência do ocidente" consubstanciara-se efetivamente numa guerra verdadeiramente mundial, no genocídio de milhões e em duas explosões atômicas. Podemos, é claro, fazer reservas quanto ao historicismo culturalista spengleriano e declarar inconsistentes suas premissas. Mas em que consistiria "a força dessa filosofia cujas deficiências teoréticas e empíricas são tão óbvias"? (Adorno, 1955) Aqui tocamos o primeiro ponto da questão inicial das condições da previsibilidade, a ser desenvolvida adiante. Essa primeira condição reside numa sintonia entre o analista e o que se habitua denominar "as questões fundamentais de sua época". Em todos os casos mencionados, o "acerto" teórico decorre de uma visão ampla, rica e crítica da realidade presente (Weber, Hobson, Spengler, Wright Mills) e, ademais, da percepção da contradição entre certos valores básicos das sociedades e os objetivos conscientemente buscados pelos homens em dado momento. No caso específico de Spengler, a força dessa percepção vibrou mais forte que o rigor teorético.

7. Os Fundamentos da Previsibilidade

Que "metodologia" teria levado esses homens a entrever a "história à sua frente"? Desde já, denominemos percepção prospectiva essa capacidade de captar sinais do futuro na interação das forças sociais do presente. Tais sinais não serão encontrados na "natureza humana", mas na natureza das relações sociais. Para voltar ao tema, o homem não tem natureza, mas história (Ortega y Gasset, 1924-25); não é um ser, mas um sendo (Idem, 1938). Segue-se que a primeira condição para a previsibilidade histórica é essa familiaridade não apenas com as questões cruciais de cada época, como também com o processo histórico subjacente, em suas implicações mais amplas e profundas, na perspectiva da totalidade da experiência social. Essa condição supõe a rejeição do setorialismo e especialização disciplinária e impõe a busca permanente de uma integração das perspectivas humanísticas contidas na filosofia, na sociologia, na história, na economia, na política – enfim, em todas as dimensões pelas quais se possa abordar a condição coletiva dos homens, objeto comum a todas essas perspectivas disciplinares.

Uma segunda questão emerge da observação feita acima com respeito à obra de Weber e Wright Mills, ou seja, de que ali não havia previsão mas simples descrição de uma realidade emergente mas, de todo modo, do presente. Isto é verdade; mas aqui se encontra a paradoxo da previsibilidade histórica: toda previsão do futuro não é mais que uma leitura do presente numa ótica prospectiva. Assim como o passado está contido no presente como memória, o futuro também aí está como projeto. Cada sociedade está, segundo Marx, prenhe de uma outra sociedade: uma sociedade em potencial contida em cada atitude, em cada fato significativo ocorrido no presente. Essa realidade é essencialmente, como postula Ernst Bloch, um ainda-não-sido, uma conjuntura de fatos entrelaçados direcionados para um estádio futuro imediato. Este futuro projetado – o ainda não presente – contém, de fato, a chave para a compreensão da essência do momento histórico atual (Bloch, 1965 e 1970). Na percepção desse futuro-contido-no-presente reside a chave da previsibilidade histórica.

O que responder então à habitual crítica que sustenta ser a previsão histórica acientífica em razão da ausência de provas? Respondamos da seguinte forma: a previsão histórica

não se confunde com profecia, e portanto prescinde absolutamente que o futuro lhe corrobore. À diferença do profeta, cuja credibilidade depende que o futuro "prove" a exatidão de suas prédicas, o cientista social não precisa "acertar" em suas previsões *para demonstrar a consistência interna de sua teoria. Esta deve ser demonstrada aqui e* agora!, a partir de elementos presentes na atual configuração estrutural das sociedades. Tal demonstração consiste numa argumentação lógica sobre pressupostos claros, perfeitamente aberta à crítica, e limita-se ao futuro imediato – não mediatizado por eventos que possam ocorrer no futuro. Na verdade, as "previsões" construídas em nível de abrangência macro-histórica, como característico do historicismo, são demasiado ambiciosas para os propósitos que nos interessam. (Se as certezas marxistas quanto a um "inevitável" colapso final do capitalismo parecem perder vigor ante a transformação liberal do antigo bloco socialista, não se abandona, em círculos não-marxista, a tese determinista de uma não menos "inevitável" reedição da crise econômica de 1929). Por outro lado, a negação popperiana de toda possibilidade de previsão nas ciências históricas remete a atividade teórica à posição excessivamente modesta da engenharia social – uma paciente montagem de peças soltas de um quebra-cabeças que muda a cada instante, e que jamais terá forma definitiva. Se o historicismo pretende enxergar profeticamente para além de todos os horizontes, a engenharia social renuncia ao status de ciência para constituir-se como "oficina de reparos" de aspectos parciais do corpo social. De todo modo, mantém-se inatendida a necessidade prática de se estabelecerem previsões confiáveis para o planejamento político e de se oferecerem perspectivas em face das inquietações que nos afligem enquanto ser social.

8. A Respeito do Tempo Histórico

Iniciemos estas reflexões indagando sobre o conhecimento histórico. Considere-se que o objeto histórico possui duas dimensões distintas em permanente interação dialética. A primeira é aquela do "fazer-se", ou seja, o avanço linear de eventos e ações, aí compreendido todo o progresso material, toda conquista científica e tecnológica, a produção de bens materiais e as mudanças na posição relativa dos homens em sociedade. Estes são os fatos objetivos ou externos da história. A segunda dimensão, é *aquela do "pensar-se", isto é, a consciência que os homens têm, coletivamente, da sua* própria condição. Essa consciência não é linear, mas recorrente ou reflexiva: é retrospectiva assim como prospectiva; capaz de operar reavaliações do passado e projeções do futuro. Vista com atenção essa capacidade reflexiva é condição mesma para que se possa conhecer a história, já que a mera sucessão temporal de fatos se perderia para sempre se não fosse retida nessa esfera da consciência, nesse "mundo das idéias", onde cada mente está em contato com outras mentes, num sistema relacional interno. Não iremos contudo tão longe quanto um Colingwood, por exemplo, para quem a história é nada mais que história "pensada". É apenas um truismo afirmar que os fatos da história (entenda-se, do passado) não existem enquanto tal "aqui e agora", mas existem, enquanto idéia, na memória do historiador. Ademais, como o que nos interessa de perto é a percepção prospectiva, teremos necessidade de apoiarmo-nos tanto nessa memória histórica quanto nos fatos objetivos presentemente dados à verificação.

As sociedades humanas são, portanto, a um só tempo, *res fabens* e *res cogitans*. Mas, enquanto a sociedade "que se faz", a sociedade projeto-de-si-mesma, aponta invariavelmente para o futuro, a sociedade "que se pensa" o faz invariavelmente a partir de suas experiências do passado. Por este motivo as duas dimensões dificilmente atingem um grau de harmonia suficiente para afirmar a adequação do conhecimento à

realidade presente. Ou, em outras palavras, dificilmente nos encontramos em condições de perceber o real significado histórico dos fatos que ocorrem sob nossas vistas, em termos do seu poder transformador sobre as estruturas sociais.

Uma segunda implicação importante está na idéia do "presente" histórico. Schopenhauer afirma que o passado não é mais que "um sonho vácuo da imaginação", e certamente o futuro será ainda mais irreal. A única realidade é, para esse filósofo, o presente que, por sua vez, é apenas "o ponto de contacto entre o sujeito e o objeto" (O Mundo como Vontade e Representação). Que seria esse presente senão um ponto elusivo, sem dimensões, uma eterna negação de si mesmo? Ora, se a este nível de especulação podemos chegar à conclusão de que até esse "momento presente" é ilusório, em filosofia da história podemos adotar noção mais conseqüente: o presente histórico não é apenas o "agora" temporal, mas uma conjuntura abrangente, uma confluência de variáveis que se estendem de um passado imediato a um futuro também imediato. Em outras palavras, trata-se de variáveis existentes em condição de permanência, que existiam num passado recente, existem também "agora" e têm, por conseguinte, toda a probabilidade de prolongar-se no futuro. O presente histórico não é, portanto, esse ponto intangível do tempo, mas um arco cronológico imediatamente vivenciado.

Bem observado, o momento histórico que habitualmente chamamos de "presente" não é aquele que está se desdobrando no exato momento em que o pensamos, mas um conjunto de fatos ocorridos no dia anterior, na semana, no mês, ano ou mesmo nas últimas décadas, combinados a uma expectativa de fatos que se encontram "no ar", prestes a acontecer. Em verdade, se o presente cronológico afigura-se como o ponto de contato entre sujeito e objeto, o presente histórico jamais é captado por completo na imediatez do seu "fazer-se". Aquele que, por exemplo, presencia um acidente de trânsito muito pouca informação tem sobre o que vê, no momento em que transcorre a ação. Uma completa avaliação do ocorrido requer alguma reflexão posterior. Reconstituída a trajetória dos veículos, verifica-se, por exemplo, que houve excesso de velocidade ou imprudência de uma parte ou de outra; afere-se a extensão dos danos; constroem-se, enfim, todos os elementos necessários à completa compreensão do fato ocorrido — não mais na instância do imediato mas no presente mediatizado pela reconstituição de circunstâncias não de todo evidentes no momento da ação. Esse presente mediatizado é um passado imediato que, em contato com o futuro imediato (o "ainda-não" presente) compõe o que chamamos presente histórico. O "pensar-se" configura-se como passado imediato, ainda que sobre ele opere categorias e experiências geradas em épocas remotas, pois se esses modos de pensar permanecem vivos ainda hoje, isto se deve a que não foram modificados — ou mediatizados — por novas formas de se pensar a realidade social. Se, portanto, o presente físico é o ponto de contato entre sujeito e objeto, o presente histórico ou o "fazer-se" histórico é o ponto de contato entre a memória e o "projeto" social. Trata-se, por conseguinte, de uma conjunção das três instâncias do complexo dialético "fazer-se/pensar-se" contida num único momento ou estrutura histórica: o "pensar-se" como passado imediato (consciência reflexiva), o "fazer-se" material como momento da ação presente e, finalmente, uma síntese — nem sempre harmônica — do fazer-se e do pensar-se traduzida em projeto que antecipa imediatamente o futuro.

Se pensarmos que esse arco de tempo a que chamamos presente histórico, projetando-se de um passado recente, esgota-se no dia de hoje, nas últimas notícias do tele-jornal, teremos de fato perdido a chance de entender grande parte do que se passou. O fazer-se histórico que se desenrola sob nossas vistas tem seus

antecedentes e, em virtude desses antecedentes, aponta ele para conseqüências futuras. A percepção prospectiva atua no sentido de identificar essas probabilidades e selecionar as mais consistentes. À semelhança das notas de uma composição musical, cada instante do processo histórico se reporta ao conjunto e somente em relação ao conjunto tem ele significado. O futuro previsível assemelha-se portanto ao acorde final de uma frase melódica em composição tonal que escutamos pela primeira vez: possivelmente não o antecipemos com precisão, mas sabemos que suas probabilidades estão limitadas pela escala harmônica. Na análise histórica as probabilidades futuras estão dadas e limitadas pelas estruturas sociais presentes ou, para dizer a mesma coisa, nas estruturas históricas presentes, cuja forma é o arco temporal e cuja substância é um complexo de variáveis históricas em interação dinâmica.

9. As Condições da Percepção Prospectiva

Quiséramos estar em posição de enunciar procedimentos metodológicos para aqueles que desejem aprimorar sua capacidade de perceber a história prospectivamente. Esta não é contudo uma tarefa inteiramente a nosso alcance. Tentaremos contudo esboçar quatro princípios ou condições para que a percepção prospectiva possa dotar-se de real valor analítico. Tenhamos de antemão o cuidado de não confundir a percepção prospectiva com as extrapolações de que tratamos páginas atrás, embasadas em supostas "lições da História". A percepção prospectiva não deve, portanto, exercer-se sobre tais fundamentos ou em torno de evidências parciais. Alguns cuidados metodológicos ou condições gerais são indispensáveis. A primeira condição – a condição mais geral – seria uma sintonia com o momento histórico total. Isto significa que as visões parcial da realidade, através de lentes disciplinares estreitas, são inadequadas à percepção prospectiva. O analista com uma ótica puramente economicista, politologista, juridicista etc. tenderá a ter uma visão do mundo ainda mais reduzida que o ângulo de seu enfoque analítico. Para ter sucesso nesse empreendimento, o analista deve combater a especialização disciplinária, descaracterizando-se o mais que possa como "especialista". Essa exigência, deve-se ressaltar, não estará atendida com o simples recurso ao interdisciplinarismo, mas sim numa perspectiva integrada do objeto social enquanto totalidade. Uma atitude neste sentido poderia ser a afirmação de seu objeto de estudo como sendo a condição coletiva dos homens, encarada essa condição, necessariamente, como uma totalidade de interagentes irredutíveis a categorias apenas sociológicas, econômicas, políticas etc.

A segunda condição, decorrente da primeira, seria o emprego de um sistema teórico coerente com a perspectiva de totalidade acima recomendada. A perspectiva universalista ou totalizante que constitui nossa primeira condição pode bastar a algumas mentes argutas e intuitivas, das quais demos exemplos páginas atrás. Mas, para o *trabalho analítico cotidiano, a percepção prospectiva necessita de um quadro* referencial melhor ancorado, mas igualmente amplo, onde toda informação relevante possa sistematizar-se logicamente. Necessita, em outras palavras, de uma teoria ou proposta gnoseológica a ser pacientemente construída e reconstruída pelo próprio analista. Convém agregar-se que uma tal teoria não existe como produto acabado; não se encontra disponível em nenhum manual acadêmico nem na posse de algum círculo escolástico. A teoria que se requer deve ser construída e reconstruída; definida e redefinida a partir da experiência e dos propósitos do próprio analista.

Esta tarefa nos conduz à terceira condição, a saber, o exercício de uma crítica metódica e permanente do conhecimento. Sabemos, a esse respeito, que uma perfeita

neutralidade axiológica é meta inatingível. Mais que isto: trata-se de um "ideal" indesejável, já que o objeto da análise está, ele próprio embebido em valores e somente é compreensível em termos de valores sociais. Necessário se faz portanto que os valores sejam explicitados e incorporados ao constructo teórico como autêntico recurso gnoseológico. Em verdade, não são os valores sociais mas a pretensão à perfeita objetividade que obstruem o conhecimento. Sob tal pretensão ocultam-se interesses e fórmulas de linguagem reducionistas e estéreis. Neste ensaio tivemos a oportunidade de criticar duas dessas fórmulas: as noções de "natureza humana" e de "padrões comportamentais". Com efeito, a linguagem das ciências sociais é particularmente fértil em fórmulas vazias, categorias míticas e premissas ideologicamente fundadas contra as quais o analista deve manter-se em permanente guarda. Sua munição provém da crítica epistemológica, da análise semiótica e da sociologia do conhecimento; e seu lema deve ser jamais tomar categorias de análise como dadas, antes de submetê-las a um severo e metódico exame.

A quarta condição diz respeito à estruturação interna da teoria, com ênfase numa correta hierarquização das variáveis históricas, de m odo a se determinar com propriedade que variáveis possuem maior ascendência, isto é, maior força eficiente ou transformadora sobre as demais variáveis presentes em uma dada estrutura histórica. Por variável histórica entendemos todo fato capaz de produzir modificações sobre a posição relativa dos homens em sociedade e sobre os modos relacionais que informam as estruturas sociais. Todo fato ou variável histórica é um fato eficiente com maior ou menor alcance transformador sobre essas estruturas. Ora, considerando que o objeto histórico compõe-se das instâncias do pensar-se e do fazer-se em interação dialética, segue-se que as variáveis históricas pertencem a uma ou a outra ordem. Uma premissa geralmente aceita pelo senso-comum estatui que as idéias transformam o mundo. Nossa posição a respeito é que as idéias são reflexivas: constituem uma reprodução compreensiva do mundo e, portanto, não podem ser a origem – mas apenas guia – das transformações históricas. Engels enfatiza este ponto afirmando que as causas profundas de todas as transformações sociais e de todas as revoluções políticas não devem ser procuradas na cabeça dos homens mas nas transformações operadas no modo de produção e de troca (Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico). Em outras palavras, deve ser procurada na instância do "fazer-se" material, operada a nível da ação concreta de milhares ou milhões de indivíduos, num movimento amplo, quase imperceptível, constante e irreversível de transformação da base material das sociedades. A instância do "pensar-se" será, eventualmente, a tomada de consciência das transformações operadas na instância do "fazer-se", assim como a afloração ao embate político dos conflitos de interesses aí gerados. As transformações eventualmente operadas "pelas idéias" já foram, no entanto, previamente decretadas no confronto de ações concretas ao nível da base material.

10. Conclusões

Não é evidentemente nosso propósito apresentar um guia completo à prática da percepção prospectiva. Não pretendemos que as quatro condições acima enunciadas hajam esgotado o tema, mas cremos serem elas as mais fundamentais. A previsibilidade histórica é, como buscamos provar, perfeitamente possível no contexto de um quadro teórico consistente, amplo, perfeitamente aberto à verificação e à crítica. No que concerne às teorias de relações internacionais, uma pretensão ao exclusivismo de objeto e métodos de investigação tem conduzido a disciplina a uma marcada ausência de horizontes e à aridez conceitual. Isto a tem feito campo aberto para

formulações psicologistas — hipostasiações, extrapolações, determinismos legalistas e toda sorte de reducionismo lingüístico. Sob tais influências, resulta virtualmente impossível qualquer margem de previsibilidade, seriamente concebida.

Finalmente, tenhamos em conta que o contexto mundial e o acelerado ritmo de suas transformações encerram, a cada instante, implicações importantes e irreversíveis para os países em desenvolvimento, quanto a suas posições relativas no futuro, na distribuição dos benefícios gerados nesse avanço. Isto posto, percebe-se a importância de um permanente esforço de aprimoramento da percepção prospectiva como recurso metodológico e condição para análises conseqüentes no campo das relações internacionais.

Brasília, 26 de maio de 1990

RETORNO AO FUTURO. Parte II

Paulo Roberto de Almeida*

Num ensaio de reflexão prospectiva que redigi em junho de 1988, e intitulado "Retorno ao Futuro" (Revista Brasileira de Política Internacional, XXXI, nºs 123-124, 1988/2 pg. 63-75), eu tentava algumas modestas previsões sobre a evolução da ordem internacional em direção do horizonte 2000. Embalado pelos recentes acordos sobre mísseis intermediários na Europa e pelos progressos alcançados na liberalização econômica das sociedades socialistas – um dos capítulos era mesmo intitulado "A Transição do Socialismo ao Capitalismo" e outro "O Fim da Guerra Fria" –, eu arriscava algumas previsões otimistas sobre o desenvolvimento do processo de détente na Europa e seu impacto no jogo geopolítico global. Depois de retornar ao passado da "Europa do futuro", meu ensaio se terminava com estes dois parágrafos:

"A dimensão Leste-Oeste continuará, é verdade, a desempenhar um papel relevante no jogo político-diplomático do continente europeu no futuro imediato. Mas, a delimitação dos interesses em causa obedecerá cada vez menos a critérios de natureza ideológico-militar para se concentrar nos imperativos da cooperação econômica e do intercâmbio comercial. A Europa oriental, liberando-se da ideologia que prometia enterrar o capitalismo, abre campo a que a Europa ocidental possa por sua vez libertar-se do fantasma de uma defesa super-dimensionada."

"Os contornos da nova realidade são relativamente previsíveis: um grande espaço mittel – europeu no qual em lugar de manobras de divisões adversárias se observará a circulação de mercadorias e de serviços. O cenário pode parecer róseo, mas o otimismo em direção ao futuro parece ser uma mania daqueles que costumam lidar com os desastres do passado."

Um ano e meio depois de ter apresentado esse ensaio num seminário do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisboa, observo, orgulhosamente, que a maior parte de meus exercícios de "futurologia" se mostrou razoavelmente correta e mesmo saudavelmente antecipacionista. Apenas para referir-me às principais questões abordadas, permito-me relembrar que as grandes tendências então detectadas (e muitas já em pleno desenvolvimento) referiam-se, entre outros, aos seguintes problemas: declínio imperial e esfarelamento do condomínio bipolar; preeminência estratégica e econômica do saber tecnológico, dissociado da simples afirmação do

---

** Paulo Roberto de Almeida, PhD pela Universidade de Bruxelas, cientista político e especialista em relações internacionais.

poderio militar; o abandono das últimas ilusões econômicas do "socialismo realmente existente" e a introdução das forças de mercado nas economias de planificação centralizada; o esmaecimento do conflito ideológico global e a conseqüente superação histórica do conflito Leste-Oeste.

Nenhum desses elementos de minha análise prospectiva foi desde então desmentido pelos fatos, mas devo confessar que em relação a um único ponto, a marcha da democracia no Leste Europeu, minhas antecipações foram terrivelmente conservadoras. Tendo começado, em meados de 1989, a transformar aquele *pequeno ensaio em projeto de livro, logo constatei, para minha surpresa, que as* contínuas manifestações dos povos da Europa oriental iriam impedir-me de dar uma redação definitiva ao capítulo sobre a transformação "capitalista" daquela região. Desde então, ainda não consegui retomar da pena (ou melhor, abrir novamente esse "file" em meu computador) para "encerrar" a história do socialismo na URSS e no Leste Europeu.

Ainda bem. Naquele ensaio, eu comparava a abertura política da União Soviética a uma espécie de transição entre a monarquia absoluta e o despotismo esclarecido, no *quadro de um "ancien régime" iluminado pelos ares da "glasnost". Em outro "retorno* ao futuro" do regime soviético, eu traçava um paralelo histórico entre a revolução da "perestroika" e a Inovação Meiji do Japão, no século passado, quando a elite dominante abriu-se a uma maior ocidentalização do país, no sentido da abolição de certos privilégios "feudais" (que são os da "nomenklatura"), na constituição de um "parlamentarismo de fachada" — como diria Max Weber — e na incorporação acelerada das conquistas estrangeiras em ciência e tecnologia.

Continuando meu passeio comparatista pelo "passado" da futura União Soviética, eu *detectava uma transformação "bismarckiana" nas instituições políticas,* sociais e econômicas daquela potência imperial, onde o objetivo da nova Revolution von oben ("revolução pelo alto") conduzida pelo Kaiser Gorbachev seria o de modernizar o País sem trazer prejuízo às instituições tradicionais (leia-se o Partido Comunista) e sem alijar do comando político aqueles que ocupam as alavancas de poder. Obviamente, eu não deixava de chamar a atenção para essa contradição fundamental do novo revisionismo socialista: "a solução para a maior parte dos problemas estruturais das sociedades socialistas passa por uma reforma radical do sistema de organização econômica, mas essa transformação teria de ser operada em *detrimento do monopólio político partidário.* Mesmo os sistemas que avançaram mais longe no caminho das reformas econômicas, nomeadamente Hungria e China [estávamos apenas em meados de 1988, cabe lembrar], não ousaram ainda demolir a exclusividade da representação política atribuída ao Partido Comunista".

Felizmente, num caso, e tragicamente, em outro, a grande carroça da História conduziu as reformas naqueles países aos desenlaces que se conhecem. Em todo caso eu operava uma distinção entre processos diferenciados de transição política, em função da sociedade envolvida:

"Nos países dotados de maior rigidez estrutural nas instituições de representação, ou cuja estrutura social é marcadamente fragmentária e heterogênea, o processo de transição deverá assumir contornos conflitivos. É o caso, por exemplo, da maior parte dos países balcânicos, da China e da própria União Soviética. As crises de legitimidade política reforçarão, em conseqüência, a natureza autoritária do processo de reforma política, de acordo aliás com o modelo de Revolution von oben". Não

creio ter sido até agora desmentido nessas previsões ou naquelas formuladas acima sobre a União Soviética: em todo caso, a História ainda está em marcha.

Já para países dotados de uma estrutura social mais homogênea, eu previa um avanço mais rápido nas mudanças institucionais: "Nos países caracterizados pela existência de uma sociedade civil historicamente independente do Estado (caso específico da Polônia e da Hungria), a marcha para a democracia política será provavelmente mais rápida". Até aí, tudo bem: tampouco fui desmentido por Clio, essa tão complacente donzela.

Mas, naquelas "cenas de futurologia explícita" sobre o mundo socialista, em seu conjunto, eu falhei miseravelmente em prever o ritmo mais "empolgado" que iria tomar o "fim da história" no Leste Europeu: "A tendência deverá ser marcada pelo lento desenvolvimento do pluralismo partidário e sindical e pela intodução das regras mais elementares da competitividade eleitoral na esfera das instituições políticas de representação popular. O monopólio do Partido Comunista será, assim, erodido gradualmente, num processo de transição tutelada e administrada".

Lamentavelmente, a tentativa de traçar linhas evolutivas relativamente homogêneas para o conjunto das sociedades socialistas, levou minha análise a deixar-se influenciar excessivamente pela rigidez burocrática da transformação em curso na URSS, esquecendo-me do peso – e da permanência estrutural – da maior "invenção societal" da época moderna: o Estado-nação. O regime político pode ser transitório, mas a comunidade de língua e de tradições, bem como a existência de uma rica história nacional, não deixam de manifestar-se de forma latente e continuada na vida dos povos, a despeito mesmo de um sistema político e de uma organização econômica e social brutalmente impostos de cima para baixo. Reconhecendo o erro e proclamando a meus leitores o mea culpa, só posso, assim, alegrar-me com esse fracasso da "teoria" e com essa tremenda aceleração da "prática": aliás, no Leste Europeu felizmente, a História já não corre simplesmente, ela galopa.

A meu favor, tenho o argumento de que os povos da Europa oriental não teriam embarcado no "assalto ao céu" do poder político se não tivessem certeza de que o caminho para a fortaleza do socialismo burocrático não estaria engarrafado por alguns tanques soviéticos. Em meados de 1988, a promessa, explícita ou implícita, da "não-intervenção" ainda não tinha sido feita e a chamada "doutrina Brejnev" ainda não tinha sido formalmente enterrada. Mas, uma vez desimpedido o caminho, deve-se reconhecer que a rapidez das mudanças foi alucinante, mesmo para os "videntes" profissionais. Para um futurólogo aprendiz como eu, errar tão simplesmente na leitura do velocímetro do carro de Cronos, não deixa de ser um consolo.

Em todo caso, nem tudo são espinhos na atividade de um "prospector" do futuro. Minha análise sobre o difícil processo de transição econômica das economias pós-socialistas, por exemplo, não corre o risco de sofrer de esclerosamento precoce. Abordando a séria questão do mecanismo de formação de preços, pedra angular de todo sistema econômico "racional", eu afirmava:

"A opção pelo mercado, que aparece como inevitável na transição do socialismo ao "capitalismo" empreendida subrepticiamente [agora de forma aberta] pelas economias socialistas, implica igualmente aceitar todas as suas distorções e efeitos desestabilizadores sobre as unidades produtivas e sobre a distribuição de renda ao

nível dos consumidores. Quando o sistema de preços de mercado guiar toda a economia e tiver sido abolido o "pecado original" ligado à apropriação de lucros privados, o socialismo "realmente existente" se terá desfeito de seus últimos mitos econômicos e poderá enfim penetrar no purgatório do sistema capitalista".

Os países do "pós-socialismo" ainda não tiveram tempo de organizar, sobre bases mais racionais, um sistema de "exploração do homem pelo homem". Em todo caso, eles são benvindos à realidade.

DOCUMENTOS

A- INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS E INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: Convergência e Divergência de Interesses entre EUA e América Latina*

INTRODUÇÃO

Este é um exercício do qual participo com grande prazer. Todos sabemos que a troca de idéias, a exploração de linhas de raciocínio, constituem elementos fundamentais de um bom processo de tomada de decisões. É com esse espírito que aqui venho debater, expor pontos de vista, com a liberdade de quem neste momento não procura refletir posições oficiais. Não se veja, portanto, em minhas observações, mais que contribuições informais, acadêmicas e pessoais, que não empenham necessariamente a linha de atuação do Ministério das Relações Exteriores.

Ainda recentemente em Nova York participei do seminário organizado pelo OEA que focalizou as perspectivas do sistema interamericano. Nessa ocasião mantive contatos com diversos integrantes do Governo norte-americano, dos organismos regionais, da diplomacia brasileira e latino-americana. Desses contatos fica-me a sólida impressão de que este é um momento propício para uma reflexão sobre a Iniciativa para as Américas, lançada pelo Presidente Bush e da qual me ocuparei nesta intervenção.

Esta é a fase – no processo de tomada de decisão do Governo norte-americano – em que se fazem as consultas aos diversos ógãos da Administração, em que as idéias se formam, os conceitos se definem, os limites se estabelecem, até que o próprio esforço de coordenação se encarrega de incorporar pontos do interesse das diferentes instâncias envolvidas, compõe um conjunto de diretrizes, cristaliza uma linha política, aí sim, difícil de alterar.

Trata-se para nós de explorar as virtualidades deste momento pré-decisório. Parece-me que não se deve ver a Iniciativa para as Américas como algo essencialmente unilateral, como a jogada de um dos Governos do continente à qual devêssemos reagir apenas como recipiendários. Vejo que existe, agora, um campo aberto a uma participação mais efetiva de nossos países na própria definição dos contornos da Iniciativa, de modo a dar-lhe, desde os seus fundamentos, um aspecto associativo e equilibrado.

---

* Palestra proferida pelo Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, Secretário-Geral de Política Exterior no Seminário "Alternativas Estratégicas do Brasil em face do Plano Bush"

É dos próprios contactos que mantive, inclusive com os representantes do Governo de Washington, que tiro a minha conclusão de que se espera de nós um papel no processo de tornar precisos os conceitos básicos da Iniciativa, de dar conteúdo ao gesto da sua concepção, de encontrar o recheio adequado à sua estrutura.

Esta visão talvez possa contribuir para dar mais vida a este nosso encontro, já por si só tão útil, interessante e rico. O Governo brasileiro desenvolverá ao longo deste período suas posições com relação à Iniciativa para as Américas. Espero que, em breve, possa oferecer um corpo de subsídios que terão como objetivo tratar de fazer com que a Iniciativa tenha um perfil compatível com os nossos interesses.

Talvez eu pudesse referir-me aqui a uma formulação que ouvi recentemente de Enrique Iglesias e que me pareceu simbolizar a perspectiva com que deveríamos enfocar a Iniciativa da Administração norte-americana em seu esforço de renovar seu relacionamento com a América Latina: trata-se de transformar a Iniciativa *para* as Américas na Iniciativa *das* Américas.

A Iniciativa para as Américas comporta as mais diversas avaliações. As motivações que estariam implícitas no seu lançamento também dão margem a diferentes interpretações. Por essas razões, caberia analisá-la a partir de três ângulos:

o primeiro seria uma visão "histórica" da Iniciativa, no quadro da trajetória das relações dos EUA com a América Latina no pós-guerra;

o segundo seria uma análise "econômica" das três vertentes do Plano Bush;

o terceiro ângulo seria o "diplomático", que procuraria analisar os entendimentos em curso, o clima das relações Brasil-EUA e os cenários que poderão prevalecer no que diz respeito ao futuro da Iniciativa para as Américas.

UMA VISÃO HISTÓRICA:

A diretriz central da política externa norte-americana com relação à América Latina era o anti-comunismo, e visava a impedir o surgimento de regimes considerados de esquerda ou próximos ao Comunismo. O fim da Guerra-Fria, a neo-distensão entre EUA e URSS contribuíram para o declínio da ameaça comunista na região. O resultado atual dessas transformações é que os EUA perderam a base tradicional de sua política externa e não foram capazes de criar novos alicerces. Nas palavras de Thomas Carothers, em recente trabalho – "The United States and Latin America After the Cold War" – preparado para o "Woodrow Wilson Center for International Scholars": "The Bush administration is an actor without a script on the Latin American policy stage, improvising as crises arise, hoping only to avoid serious embarrassments before the curtain falls".

A política anti-comunista teve duas versões: uma política ortodoxa de Guerra Fria, ao longo das Administrações Eisenhower, Nixon e Ford; e uma política heterodoxa de Guerra Fria, que marcou o período Kennedy e a Aliança para o Progresso. Na primeira, o interesse pela América Latina sempre foi bem menor do que na segunda.

A Administração Reagan poderia ser vista como uma combinação daquelas duas visões, embora tenha prevalecido com maior intensidade uma política ortodoxa de Guerra Fria, visível sobretudo no início de seu primeiro mandato. Carter seria uma exceção nessa

tentativa de classificar tendências. Sua política para a região, centrada nos Direitos Humanos, relegava a um segundo plano o anti-comunismo, embora o tenha ressuscitado na América Central a partir de 1980.

Quais seriam aqueles fenômenos que estimulariam maior envolvimento dos EUA com a região?

O citado estudo não hesita em traçar cenário com um elenco de fatores negativos: os devedores latino-americanos alvejando seriamente o sistema financeiro internacional; a América Central e o México alimentando um ímpeto de imigrantes necessitados; os países andinos inundando os EUA de drogas. A América Latina seria uma "headache zone" nas mentes dos formuladores de política norte-americanos.

Do outro lado, estariam os fatores positivos que também induzem maior envolvimento dos EUA na região: os investimentos norte-americanos na América Latina são elevados; o comércio com a região é importante; o declínio econômico da América Latina foi responsável por significativa redução das exportações norte-americanas e pela elevação do desemprego interno.

Numa perspectiva mais estrutural e menos maniqueísta, quais seriam as características da América Latina que explicariam a atenção maior dos EUA com a região?

Primeiro, a continuidade geográfica do hemisfério, a interpenetração sócio-cultural e a forte influência que a cultura hispânica exerce hoje sobre muitas regiões dos EUA. Segundo, a condição da América Latina de ser a única parte do mundo em desenvolvimento com traços predominantemente ocidentais, em termos de cultura, língua e religião.

A terceira característica, e a que mais nos interessa para efeito de uma avaliação da Iniciativa para as Américas, resulta da circunstância de que a América Latina, nas palavras de Thomas Carothers, "is becoming the only major region in which the United States has much influence".

A menor influência norte-americana no mundo está ligada à circunstância de que, com a redução dos conflitos entre as Superpotências, muitas regiões – sobretudo Europa e Ásia – passam a assumir condutas políticas orientadas por uma dinâmica própria e bem mais autônoma. Outro fator que parece contribuir para tal tendência (embora discutível) é o declínio econômico relativo dos EUA, numa época em que a "desestrategização" em escala internacional confere maior capacidade à economia como fonte de poder.

O declínio da capacidade relativa dos EUA para desenhar os acontecimentos internacionais contrasta com a influência que detém sobre a América Latina. Isto leva o citado pesquisador do Woodrow Wilson Center for International Scholars a recomendar que, em sua política latino-americana, os EUA aceitem a prioridade da economia sobre a política. Diretrizes predominantemente "políticas" que marcaram o perfil dos EUA na América Latina – monitorar a trajetória dos países latino-americanos, formar alianças, ampliar a influência política norte-americana – refletem cenário de Guerra Fria e não mais se justificam hoje. A agenda atual é diretamente econômica (dívida e comércio) ou indiretamente econômica (drogas e imigração).

Haveria um hiato entre as transformações mundiais e a capacidade de adaptação da política norte-americana para a América Latina, o que leva à recomendação de que "os

EUA devem abandonar uma política em que 90% de seu tempo, recursos e atenção são dedicados a 10% da região, i. é. à América Central".

Uma avaliação das motivações políticas da Iniciativa para as Américas deve, assim, ser vista como uma tentativa de definir o papel dos EUA em um mundo pós-Guerra Fria, em que os elementos que tradicionalmente orientavam sua ação externa não mais preservam hoje a prioridade e a relevância do passado.

AS TRÊS VERTENTES DA INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS

COMÉRCIO

A liberalização comercial é a proposta de mais amplo alcance da Iniciativa Bush, e contempla estreita colaboração com os países da região com o objetivo, entre outros, de contribuir para o êxito da Rodada Uruguai e para a constituição de um Acordo de Livre Comércio. A proposta norte-americana está condicionada ao compromisso dos países latino-americanos de promoverem reformas econômicas que incluam não só a liberalização do comércio e do tratamento dos investimentos, como também a adoção de políticas macro-econômicas consideradas sadias. O Plano Bush prevê a negociação de acordos-quadro bilaterais com aqueles países com o objetivo de abrir mercados e adensar laços comerciais bilaterais.

A redução dos níveis tarifários no comércio dos EUA com a região é uma das outras metas do Plano. Vale registrar, entretanto, que os níveis tarifários vigentes nos EUA já são bastante baixos, da ordem de 5%, o que contrasta com patamares bem mais elevados em vigor na maioria dos países da América Latina. Reduções tarifárias significariam, portanto, benefícios relativos maiores para o país exportador (EUA) do que para as economias latino-americanas.

Pelas razões indicadas no parágrafo anterior, depreende-se que as concessões mais benéficas para a América Latina consistiriam na eliminação de barreiras não tarifárias. Para tal, entretanto, seria necessário exercer pressão sobre o Congresso norte-americano. Vale lembrar que o Canadá, no processo de negociação do Acordo de Liberalização Comercial com os EUA, manteve cerca de 70 pessoas em Washington com o objetivo de sensibilizar o Governo norte-americano.

Importante consideração a respeito de eventual Acordo de Livre Comércio entre EUA e *América Latina é a de que se trata de um processo entre desiguais. A economia* norte-americana é cinco vezes maior que o somatório dos PNB's da região, correspondendo este último a aproximadamente US$ 1 trilhão. Vale registrar que, entre 1981 e 1988, as importações norte-americanas originárias da América Latina decresceram de um nível inicial de 15,6% do total para apenas 11,7% no final do período.

INVESTIMENTOS

Apesar de conter objetivo de interesse da América Latina, esta vertente do Plano, que contempla aporte de US$300 milhões anuais em um período de 5 anos, é marcadamente insuficiente. De fato, no período 1982-1990, a região descapitalizou-se em cerca de US$200 bilhões em conseqüência de transferências líquidas aos países desenvolvidos.

Vale registrar ainda a pouca receptividade que os europeus, na Cúpula de Houston, demonstraram com relação ao Plano Bush. Tal atitude contrasta com os compromissos assumidos pelos países europeus, da ordem de US$12 bilhões, para financiar a criação do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), destinado a beneficiar os países do Leste Europeu.

DÍVIDA EXTERNA

A proposta norte-americana para redução da dívida bilateral oficial da América Latina representa mudança significativa na política do Governo dos EUA, reconhecimentodas insuficiências do Plano Brady e confirmação de que o problema da dívida exige solução política.

Não obstante tais avanços, é evidente que o total de créditos oficiais norte-americanos para com a região (US$12 bilhões) representa participação muito reduzida (da ordem de 3%) no total da dívida externa da América Latina (US$417 bilhões).

Aspecto positivo adicional contido nas propostas norte-americanas diz respeito à vinculação de esquemas de redução da dívida bilateral oficial com projetos relacionados ao meio ambiente, o que já mereceu, aliás, apoio do Congresso dos EUA.

Os traços mais preocupantes das propostas norte-americanas na área da dívida oficial bilateral são os tipos de condicionalidade estabelecidos, tais como o requisito de que os países da região hajam negociado previamente acordos de redução de dívida com os bancos comerciais no quadro da estratégia atualmente vigente.

ENTENDIMENTOS DIPLOMÁTICOS RECENTES RELATIVOS À INICIATIVA PARA AS AMÉRICAS

Os encontros diplomáticos relativos à Iniciativa para as Américas que vêm sendo realizados cobrem vasta gama de temas, alguns dos quais são a seguir examinados.

As possíveis áreas de maior interesse por parte do Brasil no âmbito de eventual acordo-quadro incluiriam, entre outras, as seguintes:

1) produtos agrícolas – seria prioritário para os interesses brasileiros a eliminação do "Export Enhancement Program" (EEP), que tantos prejuízos tem causado às exportações brasileiras de óleo de soja;

2) legislação anti-dumping – seria desejável uma revisão pelos EUA dos níveis de discriminação no cálculo da margem de dumping, os quais têm prejudicado o Brasil;

3) redução tarifária aplicada a determinados produtos – seriam de nosso interesse reduções de tarifas aplicadas a produtos tais como: têxteis (média 35%), calçados (média 30%), etanol (mais de 100%), suco de laranja (média 40%).

Os parâmetros essenciais da postura norte-americana com relação à Iniciativa Bush seriam os seguintes:

1º) Parece claro o propósito dos EUA de firmarem acordo essencialmente comercial. Seria o primeiro passo para materializar o objetivo, a mais longo prazo, de criação de uma Zona de Livre Comércio.

2º) *O sentido básico dos acordos-quadro seria estabelecer um foro para discussão de* casos concretos de barreiras ao comércio. O desmantelamento destas resultaria em maior fluxo de investimento para América Latina.

3º) Com relação a eventual acordo-quadro entre os EUA e Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, a pretensão norte-americana seria a de firmar acordo multilateral entre os cinco países, e não acordo bilateral entre os EUA e o Grupo dos quatro países citados.

Os quatro países do Cone Sul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) contemplam os seguintes objetivos em suas negociações, já iniciadas, a respeito de um Acordo-quadro com os EUA:

1º) Propõem a vinculação dos temas de comércio, investimento e finanças, ao formato bilateral do Acordo (os quatro países com os EUA), à menção explícita do tema de acesso à tecnologia e à exclusão de qualquer referência à formação de uma Zona de Livre Comércio.

2º) *Não tencionam os quatro países firmar mero "acordo de adesão". Estão dispostos,* sim, a discutir acordo que incorpore os princípios citados no parágrafo anterior.

3º) A prioridade deve ser a substância do acordo e não rapidez de sua concretização.

4º) Entre outros princípios defendidos pelos quatro países estariam: tratamento diferenciado; desmantelamento de barreiras não-tarifárias incompatíveis com o GATT; compatibilização entre crescimento e proteção ao meio ambiente; e reconhecimento de que, sem crescimento e sem as medidas comerciais que o favoreçam, a questão da dívida não será resolvida.

Dos recentes entendimentos entre representantes dos quatro países e dos EUA, depreendem-se nítidas divergências, ligadas sobretudo a:

1º) Argumentação norte-americana de incompatibilidade entre tratamento diferenciado e livre comércio;

2º) *Incapacidade legal, segundo a ótica norte-americana, de virem os quatro países a* negociar um acordo bilateral com os EUA, uma vez que o mercado comum ainda estaria em processo de estabelecimento.

Ficou claro, naqueles entendimentos, que as prioridades norte-americanas atuais são a Rodada Uruguai e a negociação de um Acordo de Livre Comércio com o México. Objetivo central da Iniciativa Bush, do ponto de vista dos EUA, seria a criação de uma zona de livre comércio a ser alcançada através da negociação de acordos com os países que o desejassem (como o México) e, caso inviáveis, através de acordos-quadro com países ou grupo de países (sempre multilateralmente) para avançar na liberalização comercial na região.

A oposição dos negociadores norte-americanos em vincular os temas de comércio, investimentos e finanças, demonstrada nos citados encontros, contrasta com

declarações do próprio Presidente Bush neste sentido, que constituem exatamente o aspecto mais inovador da Iniciativa para as Américas.

A vertente do Plano Bush relativa a investimento e dívida contempla as seguintes medidas, que foram, aliás, submetidas ao Congresso:

1ª) Criação de um fundo multilateral de investimentos, a ser aprovado no contexto do orçamento para o exercício fiscal de 1992;

2ª) Criação da "Entreprise for the Americas Facility", que permitirá a realização de operações de redução da dívida. Sua efetiva utilização pelos países latino-americanos, entretanto, implica condicionalidades: aprovação de programa com o FMI; obtenção de empréstimo estruturais do Banco Mundial ou do BID; empréstimo setorial do BID para reformas no setor de investimento; e conclusão de pacote financeiro satisfatório com os bancos comerciais credores;

Os entendimentos relativos a investimentos e dívida deixaram claro que os EUA não precisarão da concordância de outros membros do Clube de Paris para implementação das iniciativas de redução da dívida oficial, dependendo entretanto de aprovação pelo Congresso do Projeto de Lei encaminhado.

Representantes do Departamento do Tesouro estimam que os resultados concretos nas áreas de dívida e investimento serão alcançados mais rapidamente do que na de comércio. Esta última depende da conclusão da Rodada Uruguai e também do Acordo de Livre Comércio com o México, considerado prioritário pelos EUA.

Outubro/1990

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XX, No. 3, Septembre 1989

Directeur: Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint: Thierry HENTSCH.

NUMÉRO SPÉCIAL

LES ÉTUDES STRATÉGIQUES : OÙ EN SOMMES-NOUS?

SOUS LA DIRECTION DE CHARLES-PHILIPPE DAVID

(Avec la collaboration de Harold P. KLEPAK)

DIRECTION ET RÉDACTION: Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél: (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS: Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL:	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier: $30.00 (Can.)	$35.00 (Can.)
	Étudiant: $20.00 (Can.)	le numéro: $15.00 (Can.)
	Institution: $45.00 (Can.) (tous pays)	

B- PRESIDING OVER THE U.N. SECURITY COUNCIL

Paulo Nogueira-Batista*

1. I had the honor to represent Brazil in the U.N. Security Council for two full years, in 1988 and 1989, a period that coincided, in the context of a gradual lessening of East-West tensions, with a U.N. "re-birth" in political matters. The council gained acceptance as a forum for useful discussion of critical peace and security questions and became an instrument for the implementation of agreements on some of those questions. Major issues such as the "Intifadah", Afghanistan, the Iran-Iraq war, tensions between Iran and the U.S., Namibia's independence and the Central American Peace Process were the object of useful scrutiny and on occasion of valuable action by the Council. This was also the time when the Council was invited to consider whether drug trafficking as such could be seen as a "threat to international peace and security".

2. The presidency of the Council rotates montly in alphabetical order among all members. A non-permanent member, during his two-year term, is normally given the opportunity to occupy the president's chair twice; not infrequently, due to the vagaries of the alphabetical sequence, this may happen only once. I had the responsibility to preside over the Council twice. The first time in July of 1988 – when Iran brought up the question of the downing of an Iranian passenger plane by the US navy and, subsequently, when Iran and Iraq agreed to start indirect discussions on a cease-fire; the second, about a year later in September 1989 – when decisions on the nature of the U.N.'s involvement in the implementation of the Central American Peace Process were adopted and the appropriateness of putting the drug trafficking question on the Council's agenda was discussed.

3. Under the rules of procedure, the President of the Council's main function appear to be in essence that of steering the formal sessions of the Council, ensuring the proper conduct of business; in practice, he is supposed to play a much larger role, in which presiding over the formal meetings is just the tip of the iceberg. He is expected for instance to exercise his judgement on whether a request for a Council meeting should be accepted, making sure in advance that no objections exist which will render difficult the conduct of the meeting. The Council usually counts on its President to organize individual and collective consultations that will help build agreement or which will at least reduce the area of disagreement. The President starts his term by a tour of successive individuals

---

* Embaixador do Brasil. Documento preparado por solicitação da UNITAR, Nações Unidas, em Agosto de 1990.

consultantions with the Council's members and with the Secretary-General, and sometimes also the latter's chief advisors, on the probable agenda for the month during which he will be the presiding officer. He may also be approached by other Member-States with advance notice on the probability of certain issues being raised. The most serious issues are often the unforeseen ones, those which require immediate consideration and on occasion action by the Council.

4. One very noticeable trend in the more recent practices in the Council has been the growing use of informal groups for coordination purposes. The permanent members started to meet frequently, albeit on a ad-hoc basis, in the context of the Iran-Iraq conflict; the threat of expansion of the war to the Gulf and the already perceptible changes in the attitude of the Soviet Union towards disengagement from Afghanistan prompted them to coordinate their efforts in the Council. The most visible product of such "rapprochement" was Resolution 598, of August 1987, on the Iranian-Iraqi war – the so-called peace plan. In its text, the permanent members went so far as to indicate they would be ready to consider invoking the enforcement powers entrusted by the U.N. Charter to the Council in order to ensure compliance, an element which was finally retained in the Resolution itself.

5. Another prominent issue on which the permanent members consulted intensely as an informal group was the implementation of the Namibian independence. Against the background of the agreements reached by Angola, Cuba and South Africa with the prodding of the United States, the support of the Soviet Union, and the concurrence of SWAPO, the five permanent members finally showed a rediness to support the full implementation of the independence plan, but they took a united and strong stand for a reduced size for the military component of UNTAG, the U.N. team charged with the supervision on Namibia's transition to democracy and independence.

6. The trend is again very visible in preliminary discussions on a possible use of the U.N. in the implementation of a Cambodian settlement. Under the new climate of detente between the military superpowers, which opened the way for the settlement of regional disputes, the five permanent members have held exclusive and intense consultations on this issue; they have gone so far as to issue formal communiques, without advance notice to the non-permanent members, on the general lines of what the Security Council would be expected to agree to in the case of Cambodia. To a certain extent, this practice reflects the reality of international politics and the unavoidable concrete involvement of the major powers in all cases under consideration. It corresponds to the Charter assumption of understanding among the permanent members as a pre-condition for the collective security concept it aimed to establish.

7. The non-alligned members of the Security Council have themselves developed the practice of meeting informally, almost automatically, on every issue brought to the Council's attention. The Non-Alligned Caucus is very active and normally has the initiative of bringing issues before the Council on behalf of regional groups of subgroups of the U.N. membership. Despite the informality and non-binding nature of its proceedings, the Non-Alligned caucus has gone as far as designating a coordinator for each month, selected also in alphabetical order. Depending on their number at a given moment and their political cohesion, the Non-alligned caucus may enjoy a de facto "hidden collective veto" in as much as the sum of their individual affirmative votes may be indispensable for the adoption of decisions by the Council.

8. Non-permanent members are not normally expected to play an active role in each situation brought to the Council's attention. Save in case of regional problems directly

affecting them, they normally limit their participation to the multilateral level of the Council's deliberations, shunning resort to any possible bilateral leverage they may have; non-permanent members tend, at this level, to act as some sort of impartial collective overseers for the rest of the U.N. membership as if their role would be to make sure, in concrete situations, that the Council's intervention will be transparent and respectful of the basic norms of international affairs, the principles of the U.N. Charter and of the interests of the parties directly involved.

9. This kind of impartial role of the non-permanent members is a very relevant component in the performance of the Council as the superpowers may be inclined or tempted to resort to short cuts and to build direct bridges to the Secretariat, in a way which would allow them to make use of the Organization's capabilities without any actual decisions being made by the Council or the General Assembly. The attempt to set up, by a mere exchange of letters between the Secretary-General and the President of the Council, a U.N. presence to monitor the observance of the Geneva Agreements on Afghanistan is a case in point. In the end, due to the insistency of Brazil and of some troop-contributing countries, the matter was finally the object of a Council's resolution under which however the reporting obligations of the Secretary-General to the Council were left rather vague. At the request of Afghanistan, the Council had 7 meetings in April of 1989, under the presidency of the Soviet representative, Ambassador Belonogov, to examine the implementation of the Geneva Agreements. The understanding that made the convening of the meeting possible was the no action would be sought from the Council. A heated exchange took place with reciprocal allegations of violations of the Geneva undertakings, without the Secretary-General being in a position to submit to the Council a report on the activities of UNGOMAP, the U.N. observation team in Afghanistan. The debate was not, however, wholly unproductive for those requesting the meeting: it provided the Kabul Government, whose early demise had been taken for granted, to gain some international visibility and resulted in an informal understanding that UNGOMAP would be given more leeway in exercising its supevisory role.

10. The new international climate of East-West detente has led the Council to avoid as much as possible public debates that may render negotiations more difficult or may degenerate in mere propaganda exercises. This may on occasion deprive the Council of one possible value of public debates which, as intended by the framers of the Charter, may have a restraining effect on the behavior of parties to a conflict. The Council's President is expected to hold as many consultations as possible of a bilateral or collective nature which will help build consensus in the Council. In many cases, this practice has resulted in draft resolutions of the Council or draft statements by the President on behalf of the Council which are adopted, sometimes without public debate, by unanimity or without a vote. By working more silently, the Council can generally be more efficient but unavoidably becomes less transparent to the rest of the U.N. membership. Under current practices, most of the Council's work is conducted backstage and that normally means a large degree of involvement for the President.

11. As in the complaints of violations of the Geneva agreements on Afghanistan, the end-product of consultations may sometimes be the holding of public and formal meetings in the understanding, however, that to decision or resolution will be proposed to the Council. This was also the case of South Korea's complaint against North Korean's alleged involvement in the mid-air explosion of a South Korean commercial airliner, flying over Burma on 29 November 1987. Not without reluctance, the Council met almost three months later, on February 16 and 17 and solely to hear South Korea's accusation and North Korea's reply. Participation in the debate was limited and not all Council members took part in it.

THE HOT SUMMER OF JULY 1988

HEIGHTENING OF TENSIONS IN THE GULF: THE DOWNING OF AN IRANIAN CIVIL AIRCRAFT BY THE U.S. NAVY

12. I had direct and personal experience of the unforeseen nature of the Council's work when I assumed for the first time in July 1988 the presidency of the Council. According to all high officials in the Council's Secretariat as well as in the Secretary-General's office, nothing seemed to indicate that we would have a busy month. Many of my colleagues in the Council had left New York for the ECOSOC summer session in Geneva or gone on vacation. On the very first day of my tenure. I was informed by at first unconfirmed news report and shortly thereafter by a telephone call of Secretary-General Perez de Cuellar from Geneva, that a U.S. warship had downed an Iranian passenger plane over the Gulf. At that precise moment, it was unclear what had in fact occurred and how the Iranian authorities would react, in particular whether or not they would request the intervention of the U.N. Security Council.

13. For some time already Teheran had taken the position of ignoring the Security Council, which it accused of bias in favor of Iraq for refraining to identify Baghdad's responsibility in starting the war. Thus, on matters related to the war with Iraq, Teheran chose to address only the U.N. Secretary-General, boycotting as it were the Security Council. Though keeping the lines of communication open to the Secretary-General, Iran showed no inclination to co-operate in the implementation of Council resolution 598, of 20 August 1988. The first communication received from Iran on the incident over the Gulf was in fact a letter to Mr. Perez de Cuellar, denouncing the U.S. for blatant violation of international law and expressing the expectation that the U.S. would be vigorously condemned by the international community for what Iran claimed to be a deliberate action. Shortly afterwards, I was approached by the Iranian Permanent Representative to the U.N. in New York, Ambassador Mahallati, who gave me to understand that his Government might revert its stand and decide to put its case before the Council if it could be reasonably assured that its complaints would be fairly considered.

14. I understood this sounding by Iran as an important indication that the episode, regretful as it certainly was, could be seen as an opportunity to "re-establish" relations between Iran and the Council, as a sign of Teheran's disposition to reduce its diplomatic isolation as military victory became more and more elusive. If some satisfaction could be given to Iran over the airplane incident, the way could be opened for talks about the implementation of Council's resolution 598. I immediately started a series of very intensive consultantions with all Council members from whom I obtained a general mandate to negotiate with the parties directly involved – Iran and the United States – a text of a resolution on the downing by the U.S. Navy of Iran Air passenger flight 655. With some reluctance from one or two members also with a naval presence in the Gulf, it was understood that I would bring to the approval of the Council only a proposal that both parties – Iran and the U.S. – would be prepared to accept.

15. The response of the United States was from the beginning a positive one. Though at first unwilling to admit any responsibility in the episode and claiming in fact to have merely exercised the right of self-defence, Washington quickly came to realize what was later confirmed by ICAO and openly admitted much later by U.S. naval authorities: a very tragic mistake by which the US cruiser Vincennes had indeed misinterpreted electronic information and fired a rocket as if she were actually the target of an air attack coming from the Iranian commercial plane en route to Oman. The United States's Ambassador,

General Vernon Walters, proved in fact a very able interlocutor with a clear grasp of the political value of making an effort in the direction of offering Iran minimum satisfaction in the tragic incident. He was extremely helpful in persuading his authorities that from the deplorable incident something politically useful could be obtained by both parties.

16. Ambassador Mahallati, the Iranian representative, was to a certain extent much more difficult to deal with; he was operating in an intrinsically very complex situation, given the diplomatic isolation of his country, the public anger in Iran against the downing of a civilian aircraft with hundreds of victims and very intense power disputes taking place in Teheran around the issue of how to bring the war to an end and the advisability of normalizing relations with Western countries. At that time, the U.S. and Iran were in fact in vry adversary situations, almost in a state of open hostilities. In the light of the devastating domestic implications, in the U.S. mainly, of earlier attempts to establish contacts, officials of both countries were in effect not authorized to talk to one another and, even if duly instructed, would do so very reluctantly. It had become a common feature in the General Assembly for the U.S. or the Iranian delegation to ostensibly walkout of meetings when the other side took the floor.

17. Ambassador Mahallati was finally able to get Teheran's agreement to formally request the Security Council's intervention on the basis of my assurances that I, as President, would only take the initiative of proposing a text to the Council which would be acceptable to Iran, in the understanding of course that Iran would clearly and publicly state that acceptance. I felt I was in a position to give him such assurances as I had myself established that as a pre-condition for accepting from the Council's members the mandate to attempt a mediation.

18. Mediating between Iran and the U.S. was certainly no easy task, in particular as I had to take, at the same time, very much in mind the views of othr members of the Security Council deeply involved in the broader question of keeping the Gulf out of the Iran-Iraq war and bringing the conflict itself to an end. I started by inviting Council members to make known to me which elements they would find appropriate for inclusion in an eventual President's draft and in particular those they would strongly object to being included therein. On the basis of the reactions received, I immediately proceeded to hold separate and successive consultantions with the Iranian and the American representatives, which lasted for almost two weeks. The meetings were held at my residence, at 123 East 79th Street, in order to protect the indispensable confidentiality of the proceedings from the constant and quite normal curiosity of the press.

19. Progress achieved in the mediation efforts between Iran and the U.S. encouraged the latter to envisage to be represented in the public meeting to be held to hear the Foreign Minister of Iran, dr. Velayati, by Vice-president George Bush, at the time already actively campaigning for the US Presidency. To orchestrate such a high level participation, in itself a demonstration of the seriousness with which the matter was being contemplated in Washington, a lot of consultations had of course to be conducted. I was asked by Ambassador Walters to get assurances that Minister Velayati would present the Iranian case in terms which could make it possible for Vice-President Bush to be present at the meeting of the Council and that the Minister would himself be prepared to stay and listen to the Vice-President's reply. At that time, Minister Velayati was already in New York and I was able to discuss the problem directly with him. Aware of the significance of the arrangements being proposed, Velayati agreed to act in a corresponding manner, indicating a willingness to show me in advance the text of his intervention in the Council. In the end, he did not get clearance from Teheran to go that far but he outlined for me the

basic lines and tone of his intended remarks. I assumed the responsibility of giving the Americans the assurances they were seeking and explained to Vice-President Bush himself that Minister Velayati had been personally informed by me that I would not hesitate to exercise the President's powers under the Council's rules of procedures if anything went wrong during the meeting. I gambled on the fact that the Iranian Foreign Minister fully realized the negative implications of any incident during the proceedings. The meeting was held as planned to the satisfaction of both parties who were the only ones to take the floor on the occasion. Others, not many, were heard at a subsequent meeting.

20. The way was open for pursuing my mediation efforts between Iran and the U.S. After a few days more of hard work, I was able to arrive at a compromise text of a resolution and to go back to the Council members in informal consultations. The text, invoking the statements by Minister Velayati and Vice-Presidente Bush, expressed "deep distress" at and "profound regret" over the the tragic incident, welcomed an investigation by ICAO at the request of Iran and stressed the need for a full and rapid implementation of Resolution 598: my first draft went in fact further than the one which in the end the Council adopted. It contained a carefully worded commitment of the U.S. "to review its naval presence in the Gulf" and of Iran "to respect freedom of navigation in international waters". Some Council members also with a naval presence in the Gulf were reluctant to go as far as the U.S. seemed prepared to. I was compelled to present a revised and simpler version, more directly related to the episode. After its acceptance by Iran at the *start of the public meeting held on 20 July 1988, it was unanimously adopted by the* Council as Resolution 616.

MOVING TOWARDS A CEASE-FIRE BETWEEN IRAN-IRAQ

21. One should of course be wary of not overestimating the significance of that successful intervention by the Council in regard to the Iranian complaint against the US. But it can be safely assumed that it contributed in no small way in strengthening the hand of the more liberal forces in Teheran to seek support from the international community to bring the hostilities with Iraq to an end. The Iranian Ambassador, in giving me notice of Teheran's final consent to the compromise text on the downing of the Iranian passenger airliner, indicated an announcement was being made in person by Ayatollah Khomeyni expressing Iran's willingness to start peace talks with Iraq through the United Nations. The deterioration of Iran's military situation was certainly the compelling factor but the response of the U.N. Security Council to Iran's complaint against the U.S. provided Teheran with a shield in its efforts to stop a war which was being increasingly fought on Iran's own territory.

22. As President of the Council, I was fully involved in the strenuous efforts of Secretary-General Perez de Cuellar to exercise the good-offices' mandate he had from the Council to bring together the Foreign Ministers of Iran and Iraq to discuss the implementation of a cease-fire. I had, myself, separate meetings with both Foreign Ministers. Iraq's Foreign Minister, Dr. Tarik Assiz, reverting his country's previous stand in *favor of a complete implementation of all points in Resolution 598, forcefully insisted now* in a selective approach which would condition suspension of hostilities to the exchange of prisoners of war. Iran not only refused the other side's pre-condition but put out one of its own, the withdrawal of Iraqi troops now in Iranian territory. None of the two Ministers were furthermore prepared to meet face-to-face. To ensure the confidentially of the information *I was requested by the two parties to share with Council members, I felt obliged to resort*

to a special format for consultations of the whole in the President's office in which attendance was restricted to the Secretary-General and Heads of Mission only, without interpretation.

23. The five permanent members, particularly the U.S. and the Soviet Union, were decisively helpful in persuading Baghdad not to take advantage of its recently acquired military superiority and to finally accept, on the first days of August, without pre-conditions, a cease-fire effective as of the 20th of that month, the date of the first anniversary of Resolution 598. It also agreed that all other elements of the peace-plan should be subsequently addressed by the parties with the assistance of the U.N. Secretary-General. At a meeting held on 9 August 1988, already under the presidency of Ambassador Li of China, the Council unanimously adopted Resolution 619, establishing a United Nations Iran-Iraq Military Observer Group – UNIIMOG to monitor the cessation of hostilities. Implementation of Resolution 598 has not yet come about in spite of the efforts of Secretary-General Perez de Cuellar and of his personal representative Ambassador Ian Eliasson of Sweden. Only recently, in July 1990, have the parties finally talked directly to each other in the presence of the Secretary-General. The cease-fire has nevertheless held very well, notwithstanding fears it might collapse in the absence of any progress on the pending issues of a peaceful settlement of the Iranian-Iraqi dispute over the Shatt-el-Arab. The U.N., through the Security Council and the Secretary-General, proved to be an extremely useful forum for the negotiations on the cease-fire and has been a most valuable instrument for the monitoring of its observance and for ensuring restraint by the parties. Under normal conditions, the practice has been for the Security Council to be used essentially as an instrument for "peace-keeping", a role not provided for in the Charter, rather than as one for "peace-making" and even less for "peace-enforcement", as foreseen in Chapter VI and VII of the Charter, respectively. By helping to bring about a cease-fire between Iran and Iraq and by providing the means to observe its implementation, the Council proved useful as an instrument for restoring the peace and for keeping it.

SEPTEMBER OF 1989: AN UNEASY PRESIDENCY: SOME FALSE ISSUES

DEMOBILIZATION IN CENTRAL AMERICA: COULD IT OR SHOULD IT BE ENFORCED?

24. While in presidency of the Council in September 1989, I was offered the opportunity to play a role in implementation of the Central American peace process. I had to make sure that the Council would endorse the supervisory role the Secretary-General had been asked to play by the Five Central American Presidents in setting up a machinery to carry out the demobilization of the Contras in the framework of the agreements reached at Tula, Honduras, by the five Heads of State. Difficulties surfaced when Ambassador Thomas Pickering, of the United States, took the initiative of circulating an informal draft of a letter to be sent by the President to the Secretary-General, autorizing the U.N.'s involvement in the demobilization of the Contras but making explicit the voluntary nature of the demobilization.

25. Based on the official Spanish text adopted by the Central American Presidents in Tula, Nicaragua insisted on dropping from the proposed draft statement any explicit reference to the voluntary character of the Contras demobilization. The prevailing feeling in the Council favored quick action by that body in support of the Secretary-General's proposal. The other Central American countries could go along with the American draft

but were also anxious for quick results. In the end, the US and Nicaragua representatives agreed to my suggestion, backed by the other four Central American nations, that, in deference to the Five Heads of State of the region, signatories of the Tula Agreement, the Council would work on the basis of the only official text of the Tula agreements, the Spanish one. There would be no challenge, however, to an English version prepared by the U.N.'s secretariat in which the voluntary nature of the demobilization came out clearly.

26. The Council subsequently approved, in informal consultations of the whole, the text of a letter from the President to the Secretary-General (document S/20.857) whose English version by differing from the Spanish allowed a deliberate ambiguity. What prompted me to steer a solution to the impasse was the general felling of the membership and of the Secretary-General that the U.N. had a relevant role to play that should not be blocked by procedural wrangles. The implementation of the mandate given to the Secretary-General would not be affected, in any case, by the existence of two divergent texts as long as the U.N. observers had de jure and de facto no power to force the demobilization on the Contras.

DRUG TRAFFICKING: IS IT A SECURITY ISSUE?

27. Still in September of 1989, during my second tenure as President, the Council was called to take a stand on a British proposal on assistance to be accorded to member states whose sovereignty and integrity might be threatened by international drug trafficking. The Council's intervention was justified by the sponsoring country on the basis that "drug trafficking" represented by itself "a threat to international peace and security". The British informal draft resolution mentioned the acute situation faced by Colombia but was seen as having the broader aim of expanding the Council's jurisdiction beyond the specific international situations or disputes arising out between States which, as concrete threats to international peace and security, could legitimately be, on an ad-hoc basis, a matter for the Security Council intervention.

28. The issue had or could have serious legal and particularly political implications for the whole of the membership in the light of the special enforcement powers entrusted by the Charter to the Council and also because of the special privileges enjoyed by the great powers as permanent members with special voting rights. Already views were being voiced outside the Council by some of its prominent members (Soviet Union and France, for instance) on the advisability of giving that body a supervisory role in the observance of international standards in such areas as environment.

29. The United Kingdom did not expect to face strong opposition to its proposal, having enlisted the support of some Asian and Latin American members of the Non-Alligned Caucus in the Council. Brazil, however, took an opposite view and was able, with the assistance of Algeria and of China, to gather enough support for an alternative text which invited the General Assembly to meet at a special session to consider the question of what kind of international cooperation would be needed to combat "drug trafficking".

30. As the Brazilian representative and President of the Council, I was placed in a somewhat embarrassing position. Under normal conditions, that is to say, of consideration of a concrete dispute in which Brazil would be directly involved, I would not have hesitated to invoke rule 20 of the Rules of Procedure, asking to be relieved of responsibilities of the Chair during the deliberations on that specific case. The British proposal, however, was by definition a question of a broader nature, a question of

principle, in which all members were equally involved. I felt thus I should continue to preside over the deliberations on the British initiative. To ensure the impartiality of my behavior as President, which was by the way explicitly acknowledged by Council members in consultations of the whole, I decided not to be involved in the bilateral discussions between Brazil and the U.K., which on the Brazilian side were conducted by the Deputy-Permanent Representative of Brasil, Ambassador Alvaro Alencar.

31. In my capacity as President of the Council, I proceeded to conduct all the required consultations, individually or collectively, with Council members. In my efforts to produce a compromise agreement, I took the responsibility of submitting two successive proposals from the Chair. I was however unable to find support for the product of my efforts. I was faced with objections not only from the United Kingdom but also from other members of the Council like Algeria and China who had strong views on the matter. In the end, my British colleague, Sir Crispin Tickell, announced his Government's decision to suspend consideration of the proposal to include drug trafficking on the Council's agenda.

32. The British decision was no doubt prompted by the fact that while we were informally debating the issue in the Council. President Barco of Colombia, in a memorable address to the regular session of the General Assembly, had taken the initiative of suggesting, as Brazil had done in the Council, that a special session of the General Assembly be convened to deal with the issue of international cooperation against drug trafficking. The suggestion received strong support from developing countries in general and from many developed nations. A draft resolution convening the special session – which met in February of 1990 – originally submitted to the General Assembly by thirteen developing countries, was eventually co-sponsored by no less than 123 member States, including the United Kingdom.

CONCLUDING REMARKS: THE NEED FOR REFORM OF THE COUNCIL'S COMPOSITION

33. The exercise of the presidency of the Council at particularly times gave me a good insight on how that body actually works, on the role of its President and on the relationship between the Council and its President with the Secretary-General of the Organization. On the occasion of the traditional luncheon the President of the Council hosts, on behalf of the members, in honor of the Secretary-General, I seized the opportunity of that informal and relaxed gathering to voice some reflections. I said then:

> "Mr. Secretary General,
>
> It gives me great pleasure, in my capacity as President of the Security Council for this month of September, to gather around you, Mr. Secretary-General, all my colleagues in the Council, as well as a group of high officers in the Secretariat. This is the second time I am given the honor of hosting such a luncheon, having also served in July last year as President of the Council. I realize I have been privileged in this regard, for our practice of monthly rotation in accordance with the alphabetic order may not afford as much opportunity to those who, like me, join the Council as representative of a non-permanent member.
>
> In your capacity as Secretary-General of the U.N., you have become for all practical purposes the 16th member of the Security Council – I could say a 6th

permanent one. During your long tenure as the highest officer of this Organization, you have been exposed to almost one hundred luncheons such as the one we are having here today; you have had to listen patiently and to respond to equally numerous welcoming speeches. Having been present at quite a few of these events during the last 21 months since my country joined the Council, I must congratulate you on the skill and elegance wih which you have addressed us, always in a refreshing manner.

Institutions, as we all know, can never be entirely impersonal. They have to a certain, if not a large extent, to be personified in order to be successful and to be seen as such. You have discharged your responsibilities with great political and technical competence, with a high degree of prseverance and of sense of timing. That the U.N. is now again seen as an important and useful instrument in peace-making and peace-keeping, we owe it to a large extent to you. You have provided the U.N. with a quiet but very effective leadership. You have become the very symbol of the U.N. in its revival. As fellows Latin-Americans, this gives us great pride.

More of course would be possible for the U.N. to perform if members states were prepared to assume more responsibilities themselves instead of simply debating the issues and delegating to the Secretary General the full responsibility for numerous and complex tasks they could and should themselves assume and the Secretary-General cannot obviously accomplish by himself. This may be particularly true in the area of peace-making — good offices, mediation, conciliation — an area where member states could normally play a larger role than merely that of automatically asking the Secretary-General to step in as if he were the U.N. itself, and without providing him with the necessary guidance or even, when guidance is available, without ensuring him effective support in implementation.

These are certainly problems which to a large extent reflect real political difficulties. My experience in the Council, though limited, leads me to believe that there may however be room for some improvement if a few changes in procedures and practices could be envisaged. A more intense use of the President of the Council for example could probably be helpful. For that to be possible, however, we might have, perhaps, to take a fresh look at our traditional practice of selecting our President on a monthly basis, in strict alphabetical order, from among all members of the Council, permanent and non-permanent. Should we not consider the possibility of giving the President of the Council a longer term of office? Shouldn't we also exclude the permanent members from the responsibility of presiding our meetings, as it is already the case in the General Assembly?

What seems however to affect more directly and negatively the capacity of the U.N. to function more effectively as a instrument for peace-making and peace-keeping is a structural problem, the anachronistic nature of the Security Council's composition. The Council's structure is frozen, reflecting the power relationship prevailing at the time of the creation of the U.N., when it really should reflect, in a dynamic way, the multipolar power reality of our troubled times. I am not suggesting that the Council's membership should be increased solely to be kept more in line with the expansion in the total U.N. membership. This has already been done in the past and does not seem sufficient to cope

with the essence of the problem the Council faces. Nor am I implying that the five permanent members should give up their special voting privileges, discriminatory as that may seem from a legal viewpoint. The Council, after all, is tending more and more to operate essentially on the basis of consensus, as a principle of political wisdom. What I am trying to convey is the idea that we need more stability and balance in the decision-making process of the Council. It is here perhaps that we are faced with the most serious weakness in the present structure of the Council, by an excessive rotation of the non-permanent members, which reduces its representativeness and its legitimacy to act in behalf of the U.N. as a whole.

Is it not time to start giving consideration to reassessing the Council's composition? Superpower cooperation is certainly essential but probably not enough for the Security Council to play tehe role provided for it under the Charter. Might it not be an acceptable idea to create a new category of members which would joint the Council without special voting privileges, but which would remain as members, on a permanent basis, for as long as they fulfilled certain objective requirements having to do with some basic macro-economic and social indicators? These new members, necessarily not many, would certainly be in a position to assume a greater share of responsibility in matters relating to peace-making and peace-keeping. They also should be in a position to assume a larger share of the burden in terms of the financing of peace-keeping costs. This would possibly represent a very significant contribution to solving a long-standing problem which seriously restricts the U.N.'s ability to establish and conduct peace-keeping operations.

34. A few days later, at the opening of the general debate in the XLIV General Assembly of the United Nations, the President of Brazil took the initiative of raising the advisability of a reform of the Security Council's composition through an additional category of members who would seat permanently in the Council but without enjoying special voting privileges. I remain convinced that the growing multipolarity in world affairs will sooner or later bring out the inevitable up-dating of the U.N. Security Council's composition.

LIVROS E REVISTAS

REMEMBERING AMERICA
Richard N. Goodwin, Harper & Row Publishers, New York

Assessor dos Presidentes Kennedy e Johnson, em cujas administrações teve importantes responsabilidades tanto na política interna como na externa, Richard Goodwin dá neste livro seu depoimentqo pessoal sobre alguns dos principais acontecimentos da vida pública americana dos anos 60. O autor é, entretanto, o primeiro a reconhecer que seu envolvimento pessoal, direto e freqüentemente apaixonado, nos acontecimentos que descreve torna difícil a análise objetiva do período de que trata: "I cannot offer an objective history of the sixties. I lived them with the arrogant, restless, romantic energy of youth". E prossegue afirmando que o passar do tempo (o livro foi escrito em 1988) não atenuou o seu envolvimento emocional com o período e os acontecimentos de que trata – "Nor has the passage of years provided detachment. My emotions remain as intensely engaged today as they were on that early evening in January of 1961..."

O que Richard Goodwin se propõe oferecer no livro é, pois, o relato da sua experiência na vida pública norte-americana durante a década de 1960. E isto ele o faz com aparente franqueza, em um estilo fluido e elegante. O interesse da obra decorre, pois, da intimidade do autor com os episódios de que trata e da maneira como os descreve. Tendo presenciado ou participado da gestação de vários dos principais capítulos da história política dos Estados Unidos no período – a campanha e subseqüente eleição de John Kennedy, o lançamento da Aliança para o Progresso, a aventura intervencionista da baia de Porcos, a luta pelos direitos civis dos negros norte-americanos, para citar alguns exemplos – Goodwin dá um depoimento relevante sobre as atitudes e reações dos principais atores desses episódios. É evidente, porém, que isto não basta para explicar os acontecimentos ou, menos ainda, para colocá-los em seu contexto histórico. A leitura do livro não deixa, aliás, a impressão de que o autor se tenha preocupado particularmente com isso. Sua atenção parece ter-se concentrado mais em analisar a atitude dos indivíduos em relação aos acontecimentos do que em esclarecer a inserção destes no encadeamento de episódios que constitue a história. Assim, o livro não oferece ao leitor um trabalho histórico, mas sim uma visão contemporânea dos acontecimentos que relata, ou seja, possível material para escrever a história.

O capítulo sobre a Aliança para o Progresso, para citar um exemplo relevante para o leitor brasileiro, ilustra bem o enfoque do autor. Goodwin comenta de forma viva e eloqüente a atitude de Kennedy em relação a América Latina: sua preocupação com uma região que "next to Berlin ... is the most critical area, and will be for a long time"; seu

cuidado em que fosse evitada a impressão de que Cuba era a única razão de ser da iniciativa norte-americana; a noção, advogada pela força tarefa para a América Latina, de *que os Estados Unidos deveriam deixar claro que os seus investimentos não eram o* principal condicionante da sua política na região. Nenhum esforço é feito, entretanto, para explicar o rotundo fracasso -- tornado evidente ainda no curso da década de 1960 – da iniciativa norte-americana. É verdade que Goodwin assinala que "Kennedy alone among the top officials of his government understood the importance of Latin America" – o que parece deixar implícitas as noções de que o autor concorda com essa avaliação do então Presidente dos Estados Unidos e de que a Aliança para o Progresso dificilmente poderia sobreviver ao seu idealizador. Ambas conclusões ficam, porém, por conta do leitor, assim chamado a exercer o papel de historiador que o autor do livro explicitamente se exime de assumir.

Luiz A. P. Souto Maior

SOB FOGO: PORTUGAL E ESPANHA ENTRE 1800 E 1820
Pedro Penner da Cunha. Lisboa, Horizonte, 1988, 254 págs.

As guerras napoleônicas na península ibérica, no princípio do século dezenove, constituem um período de natural interesse para o historiador brasileiro. De fato, foi a "peninsular war", como a chamam os ingleses, que provocou a fuga da família real portuguesa, no fim de 1807. E a instalação de D. João VI no Rio de Janeiro, no ano seguinte, abriu caminho irremediavelmente para a Independência, em 1822. Não é de surpreender, portanto, que um pesquisador patrício, como Pedro Emílio Penner da Cunha, se tenha voltado para o tema, publicando, em Portugal, este Sob Fogo.

O autor tem a seu crédito muitos ensaios de política internacional, bem como A Diplomacia da Paz (Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1977), que estuda a atuação de Rui Barbosa na Conferência de Háia de 1907.

O livro se baseia em investigação minuciosa e profícua de bibliotecas e arquivos, na Europa e no Brasil. Narra os acontecimentos mais relevantes do período, em Portugal e na Espanha, depois de levantar as condições desses dois países. Reconstitui assim perfeitamente a época estudada, sem desprezar a informação econômica (diplomata, o autor é também economista) e a ilustração jornalística e literária – como o testemunho de versos contemporâneos. Desta forma, o leitor pode acompanhar os fatos bem situado no seu contexto.

A bibliografia é ampla, sendo de notar que o escritor trabalhou parte do tempo na cidade de Munique, onde foi Cônsul Geral do Brail, beneficiando-se da excelente coleção de livros portugueses que se encontram reunidos na biblioteca pública bávara – um fato pouco conhecido nos meios acadêmicos deste lado do Atlântico.

Sérgio Bath